

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ПЯТИГОРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЛИНГВИСТИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ»**

КОЧЕСОКОВ ЗАЛИМ ЛЬВОВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ КАБАРДИНО-
БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

Специальность 12.00.12– Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Тхабисимова Л.А.

Москва- 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1 Соотношение общих принципов организации исполнительных органов государственной власти и конституционной модели в некоторых субъектах Российской Федерации	15
1.1. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство об общих принципах организации исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации.....	15
1.2. Законодательство об организации государственной исполнительной власти в ряде субъектов Российской Федерации.....	33
1.3. Правовой статус высшего должностного лица субъектов Российской Федерации и порядок наделения их полномочиями.....	44
1.4. Правительство в субъектах Российской Федерации и его место в системе исполнительной власти.....	57
Глава 2. Правовые проблемы эффективной организации исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации	99
2.1. Пути оптимизации взаимодействия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с Правительством и иными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	99
2.2. Проблемы организации рациональной структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	109
Заключение	141
Список источников и литературы	146

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Российская Федерация переживает в современный период сложнейший процесс социально-политических и государственно-правовых преобразований, нацеленный на становление подлинно эффективного федеративного устройства. Это представляет собой весьма трудный многокомпонентный этап ее развития.

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (2000-2013 годов) определяются базовые принципы, без которых развитие Российского государства в новом веке немыслимо, а именно: стабильная Конституция, подлинный федерализм, эффективный государственный аппарат, укрепление самоуправленческих начал, свободные демократические выборы, прочная законность, действенная независимая судебная власть.

Исходя из этих фундаментальных ценностей, в настоящей работе речь идет о совершенствовании и дальнейшей институционализации важнейших устоев федерализма в рамках утверждения правовой государственности. Это может быть достигнуто путем эффективной реализации как общих, так и региональных принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сложность заключается в том, что реализуемые на федеральном уровне сдержки и противовесы посредством разделения властей по горизонтали, дополняются системой сдержек и противовесов властных полномочий по вертикали между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Проблемы создания оптимального механизма функционирования отношений федерализма и эффективной разработки научной правовой теории и практической реализации общих принципов организации органов государственной исполнительной власти привлекали и привлекают пристальное внимание как отечественных, так и зарубежных ученых.

Весьма важное значение с этой точки зрения имеет необходимость осознания в российской государственно-правовой науке значения формирования такой федеративной системы, которая бы учитывала отечественные традиции и не копировала некритично зарубежные образцы конституционных федераций. Только федеративное устройство Российского государства позволит обеспечить реальное включение всех видов и уровней властеотношений в решение проблем, стоящих перед гражданским обществом. Данный тезис опирается на понимание федерализма через призму гармоничного взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти посредством четкого закрепления разделения властей на децентрализованной основе. Причем под самоуправлением здесь мы разумеем его политико-административное значение в качестве системы организации государственной власти, находящейся под рациональным контролем индивидов с развитым самосознанием. Закрепляемое Конституцией Российской Федерации разделение властей означает свободное волеизъявление граждан как главного субъекта трехуровневых и одновременно трехсторонних отношений в Российской Федерации, выражаемых триадой: гражданин – субъект Федерации – Федерация (в целом).

Новые возможности гармонизации федеративных отношений и согласования механизмов административного управления как на общегосударственном уровне, так и в субъектах Федерации были созданы принятым в 1999 г. Федеральным законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также последующими существенными дополнениями и изменениями, внесенными в указанный закон.

Как справедливо отмечает Ж.И. Овсепян, в названном Федеральном законе «нуждается в совершенствовании регулирование организации исполнительной власти» на уровне субъектов Российской Федерации¹.

Крайне важно правильно определить место и роль руководителя высшего органа исполнительной власти республики как субъекта Федерации в общем механизме государственного управления².

В последнее время также весьма актуальным является обсуждение проблем Северо-Кавказского федерального округа: достаточно высокий уровень безработицы и криминализированности, обвинения в «дотационности». Именно поэтому в диссертационном исследовании большое внимание уделено республикам Северо-Кавказского федерального округа, и в особенности Кабардино-Балкарской республике.

В Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013 года было сказано, что необходимо «...создать стимулы для тех регионов, которые развивают свою экономическую базу, для тех, кто сделал смыслом своей работы поддержку деловой инициативы и создание новых производств и рабочих мест. Это означает «... что если регион вкладывает свои средства в создание индустриальных и технопарков, бизнес-инкубаторов, то дополнительные федеральные налоги, которые в течение трех лет поступят от размещенных там предприятий, должны возвращаться в субъект Федерации в форме межбюджетных трансфертов.»³ Таким образом, взаимоотношения между Федеральной властью и властью в субъектах переходят на качественно новый уровень.

Принимая во внимание вышеизложенное, в настоящей диссертации

¹ Овсепян Ж.И. О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ // Северо-Кавказский юридический вестник. 2006. № 3. С. 3.

² Игнатюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. М., 1999.

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. - № 282. - 13.12.2013.

автор предпринял попытку комплексно рассмотреть теоретические и практические аспекты конституционно-правового статуса органов исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации.

Состояние научной разработанности исследуемой темы. Сложный системообразующий характер темы диссертации обусловил обращение к широкому спектру отраслей юридических знаний, а также к научным трудам в области политики, социологии, истории.

Сформулированные в диссертации проблемы не могли быть разрешены без изучения и обобщения наиболее весомых достижений научной мысли, теоретических, методологических и прикладных источников государственоведения, теории и истории права и государства, конституционного права, административного права, государственного управления, финансового и информационного права в трудах таких российских ученых, как Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Л.В. Акопов, А.П. Алехин, Э.Б. Алаев, Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, Ю.Г. Барсегов, Б.А. Барганджия, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, А.А. Безуглов, А.А. Белкин, Н.А. Боброва, Н.А. Богданова, Л.Ф. Болтенкова, Н.С. Бондарь, И.А. Василенко, Н.В. Витрук, О.Н. Волкова, П.А. Высоцкий, Б.Н. Габричидзе, Г.А. Гаджиев, В.В. Гошуляк, И.В. Гранкин, Э.П. Григонис, В.С. Джатиев, Р.М. Дзидзоев, М.С. Джунусов, Ю.А. Дмитриев, Д.Е. Дымов, Б.П. Елисеев, В.Р. Енгибарян, Б.Б. Задарновский, Д.Л. Златопольский, В.В. Иванов, И.А. Ильин, П.П. Ильинский, В.Г. Каменская, Л.М. Карапетян, А.А. Кармолицкий, Е.Р. Кастель, А.Н. Ким, А.В. Киселева, М.Г. Кириченко, Д.А. Ковачев, Ю.М. Козлов, Е.И. Козлова, А.Н. Козырин, Ф.Ф. Кокошкин, А.Н. Кокотов, Н.М. Колосова, Б.С. Крылов, Ю.А. Крохина, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, Б.Н. Лазарев, В.И. Лафитский, В.М. Лебедев, И.Д. Левин, А.И. Лепешкин, В.О. Лучин, Ш.Б. Магомедов, Г.В. Мальцев, М.В. Мархгейм, М.А. Митюков, Н.А. Михалева, А.А. Мишин, А.А. Мелкумов, Ф.Х. Мухаметшин, И.В. Мухачев, Г.И. Никеров, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окуньков, А.М. Осавелюк, Г.И. Петров, М.И. Пискотин, В.В. Пустогаров,

В.А. Ржевский, И.В. Рукавишникова, А.П. Солдатов, В.Д. Сорокин, И.М. Степанов, Ю.Г. Судницын, Б.А. Страшун, Г.Т. Тавадов, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Р.А. Тузмухамедов, В.А. Туманов, И.А. Умнова, Н.А. Ушаков, Т.М. Фадеева, Т.Я. Хабриева, Н.Ю. Хаманева, Г.М. Хачатрян, А.Н. Чертков, В.Е. Чиркин, О.И. Чистяков, Д.Ю. Шапсугов, С.М. Шахрай, Е.В. Шорина, Ю.Л. Шульженко, И.Н. Шумский, Б.С. Эбзеев, Э.С. Юсупов, А.С. Яценко и другие.

Следует отметить особо труды, посвященные концептуальным вопросам организации государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Это, в частности, работы Р.Г. Абдулатипова, А.Б. Агапова, С.А. Авакьяна, З.В. Баликоева, К.С. Бельского, А.Р. Борадзова, В.И. Васильева, В.В. Гошуляка, М.С. Джунусова, Н.А. Игнатюка, З.М. Казачковой, В.В. Иванова, Л.М. Карапетяна, Р.Р. Кильметовой, Ю.М. Козлова, Д.А. Ковачева, В.А. Кряжкова, В.А. Лебедева, В.Н. Лысенко, В.Н. Медведева, Г.Х. Нуриева, А.В. Павлушкина, А.Х. Пихова, А.Е. Постникова, Ю.А. Старилова, Л.А. Тхабисимовой, И.А. Умновой, Н.Ю. Хаманевой, В.Е. Чиркина, Д.Ю. Шапсугова, З.Л. Шхагапсоева, Э.С. Юсупова и других.

Для полноты научного анализа теоретических аспектов исследуемой проблемы привлекались к рассмотрению труды выдающихся российских и зарубежных ученых (юристов, историков, социологов, философов и других), творивших в прошлые эпохи. Из числа современных иностранных авторов изучались работы таких мыслителей, как: Елазар Д., Лейпхарт А.Р., Остром Винсент, Солник Стивен, Сьюзен П., Уокер Э., Фридрих С., Хайек Ф. и других.

Несмотря на некоторую активизацию диссертационных исследований вопросов федеративного устройства России и организации государственной исполнительной власти в субъектах Федерации, осуществленных юристами в последние годы, все еще сохраняются существенные пробелы и коллизии в понимании, постулировании и доказывании доктринальных гипотез и

тезисов правового института организации государственной власти республик как субъектов Российской Федерации¹.

Имеет место серьезный дефицит научных работ об организации системы государственной власти в субъектах Северо-Кавказского федерального округа и в особенности, исполнительной ее ветви.

Отмеченные выше факторы в решающей мере обусловили объект, предмет, основную цель и задачи диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования являются конституционно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации

¹ См.: Акчурина А.В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. (12.00.02) / РАНХ и ГС при Президенте РФ.- М.: 2008. (диссерт... канд. юрид. наук); Бондаренко А.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы: (12.00.14) / Институт государства и права РАН. М., 2006. (автореферат диссерт... канд. юрид. наук); Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: концепция и правовое содержание: (12.00.14) / Воронежский госуниверситет. Воронеж, 2006 (автореф. дисс... докт. юрид. наук); Мисрокова М.З. Конституционно-правовой статус Кабардино-Балкарской Республики в составе Российской Федерации: (12.00.02) / Академия управления МВД России. М., 2006 (автореф. дисс... канд. юрид. наук); Старовойтов А.А. Правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа: (12.00.02 и 12.00.14) / Северо-Западная академия государственной службы. СПб, 2006 (автореф. дисс... докт. юрид. наук); Филиппов Н.К. Конституционное развитие республик – субъектов Российской Федерации: (Опыт сравнительно-правового исслед.): (12.00.02) / РАГС при Президенте РФ/ М., 1999 (дисс... докт. юрид. наук); Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: (12.00.02) [Моск. гос. юрид. академия] М., 2000 (автореф. дисс...доктора юридических наук); Енгибарян В.Р. Федерализм в современном мире: правовой статус и основные черты: (12.00.02) / РАГС при Президенте РФ/ М., 2000 (дисс ...канд. юрид. наук); Софрина З.Ф. Организационно-правовые проблемы становления государственной власти в субъектах Российской Федерации: (12.00.02) [Хабар. гос. техн. ун-т] Хабаровск, 2000. (автореф. дисс... канд. юрид. наук); Елисеев А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов: конституционно-правовое исследование: (12.00.02) [РАГС при Президенте РФ]. М., 2001 (автореф. дисс... канд. юрид. наук); Коновалов В.А. Совершенствование государственного аппарата в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: (12.00.02) [РАГС при Президенте РФ]. М., 2001 (автореф. дисс... канд. юрид. наук); Шарапов А.А. Конституционный принцип разделения властей и его реализация в республике-субъекте Российской Федерации (на материалах Чувашской Республики: (12.00.02) [РАГС при Президенте РФ]. М., 2001 (автореф. дисс... канд. юрид. наук); Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: (12.00.02) [Урал. гос. юрид. акад.]. Екатеринбург, 2001 (автореферат дисс... канд. юрид. наук); и др.

Предметом диссертационного исследования являются нормы конституционно-правового законодательства Российской Федерации, и субъектов Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования заключается в осуществлении системно-логического анализа общих принципов, постулатов и закономерностей конституционно-правовых основ деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из этой базовой цели, ставились следующие конкретные **задачи**:

- сравнить Конституцию Российской Федерации и федеральное законодательство об общих принципах организации исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации;

- изучить законодательство об организации государственной исполнительной власти в ряде субъектов Российской Федерации;

- исследовать правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и порядок наделения их полномочиями;

- проанализировать функции и полномочия правительства в субъектах Российской Федерации и его место в системе исполнительной власти;

- изучить пути оптимизации взаимодействия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с правительством и иными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- проанализировать проблемы организации рациональной структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Нормативную основу исследования составили международно-правовые акты о правах человека, Конституция Российской Федерации, действующее законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, конституции и иные нормативно-правовые акты некоторых зарубежных государств, нормативные правовые

акты Российской Федерации, относящиеся к теме исследования, но в настоящее время утратившие юридическую силу, различные справочные материалы.

Методологическую основу диссертационной работы представляют испытанные методы научного познания как обобщающего (всеобщего) характера (историко-логический, системно-аналитический, диалектический, социально-психологический, политико-правовой), так и специальные (компаративно-правовой, функциональный, нормативный, формально-логический, структурологический, дедуктивный и другие). Применение указанных универсальных и частных методов позволило реализовать в процессе достижения вышеупомянутых целей вполне определенную консолидацию разнообразных аспектов многозначных и противоречивых проявлений федеративных правоотношений под углом зрения их гармонизации и становления действенной стройной «архитектоники» организации государственной исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики на принципах российского федерализма.

Эмпирическую основу диссертации составляют аналитические материалы органов государственной власти субъектов Российской Федерации о конституционно-правовом статусе органов исполнительной власти, преимущественно в Кабардино-Балкарской республике.

Научная новизна диссертационного исследования заключается: в оригинальной концепции системного представления и обоснования правовых принципов организации исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации в условиях их целостности и относительной самостоятельности как государств - субъектов Российской Федерации, внутренне (диалектически) противоречивого баланса центростремительных и центробежных сил, а также в предложенных автором рекомендациях (моделях) решения ряда острых проблем осуществления исполнительной власти. Дан анализ влияния положений федеральной и республиканской конституций и принятых в их развитие новелл федеральных и региональных

законов, направленных на обеспечение устойчивой, стабильной и эффективной деятельности ветвей государственной власти субъектов. Впервые в юридической литературе предпринята попытка предложить модель оптимизации принципов правового регулирования организации государственной исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации на базе совершенствования конституционного законодательства ряда субъектов Российской Федерации.

В диссертации предложена авторская трактовка правовых принципов организации государственной исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. На основе разработанных отечественными и зарубежными учеными концепций организации государственной власти членов Федерации дано более четкое разграничение понятий предметов ведения федеративного государства, предметов совместного ведения и собственной компетенции субъектов Федерации.

1. Сформулированы понятия и дана классификация как общефедеральных, так и региональных правовых принципов организации исполнительной государственной власти в субъектах Российской Федерации, показано значение этих дефиниций посредством многоуровневого механизма их воплощения в указанной сфере правоотношений.

2. Определены общие принципы организации государственной исполнительной власти субъектов Федерации, охватывающие как суверенные права Российской Федерации, так и относительную самостоятельность (собственную компетенцию) ряда субъектов федерации, в частности, республик.

Одними из ключевых конституционных принципов организации государственной исполнительной власти в Кабардино-Балкарии являются следующие:

- органам исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики по соглашению с федеральными органами исполнительной власти может быть передано осуществление части полномочий федеральных органов

исполнительной власти, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам (статья 74 Конституции Кабардино-Балкарской Республики);

- в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти Кабардино-Балкарии образуют единую систему исполнительной власти (статья 75 Конституции Кабардино-Балкарской Республики).

3.. Предложены изменения в законодательные акты высшей юридической силы субъектов Российской Федерации для соответствия регионального законодательства федеральному, в вопросах включения высших должностных лиц в систему органов исполнительной власти, установив единую нормативно-правовую модель организации государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующую общероссийской модели, основанную на государственной самостоятельности главы субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ

4. Федеральный закон № 40-ФЗ от 02.05.2012 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которыми высшее должностное лицо субъекта отныне не назначается Президентом Российской Федерации, а избирается представительным (законодательным) органом субъекта, могут негативно отразиться в Северо-Кавказском федеральном округе, так как препятствуют борьбе с клановостью.

5. В законодательстве ряда субъектов предусмотрено, что правительство возглавляется высшим должностным лицом субъекта РФ.

Однако, в этом качестве правительство субъекта Российской Федерации теряет свою самостоятельность. Необходимо внести изменение в законодательство ряда субъектов и исключить высших должностных лиц субъектов Российской Федерации из числа лиц, возглавляющих правительство субъектов. Это придало бы правительству субъектов большую самостоятельность.

6. Анализируя основные пути оптимизации взаимодействия высших должностных лиц субъектов РФ с правительством субъектов РФ, необходимо выделить в качестве главных следующие:

- осуществление координации и обеспечения взаимодействия республиканских органов исполнительной власти с федеральной исполнительной властью;

- должна быть активизирована и улучшена практика деятельности координационных и консультативно-совещательных органов при Главах субъектов, особенно республик;

- четкая постановка задач в ежегодных посланиях Главы исполнительной власти Парламенту субъектов РФ и их эффективная реализация правительством субъектов.

7. С целью оптимизации структуры органов исполнительной власти ряда субъектов РФ необходимо в рамках административной реформы упорядочить публичные функции республиканских органов исполнительной власти и четко закрепить их в соответствующих статутных актах (положениях). Следует также определить характер и перечень публичных услуг, оказываемых исполнительными органами государственной власти гражданам и юридическим лицам, принять административные регламенты оказания соответствующих государственных услуг.

Научно-теоретическое и практическое значение диссертационной работы определяется ее нацеленностью на решение актуальных проблем осуществления на практике правовых принципов организации государственной исполнительной власти, повышение ее эффективности при

непрерывном обеспечении всей полноты общепризнанных прав и свобод человека и гражданина на всем пространстве Российской Федерации. Исходя из этого, ряд положений, концептуальных выводов и тезисов, а также рекомендаций и предложений автора диссертации вполне могут быть использованы в законотворчестве, представительной и исполнительной деятельности органов государственной власти, как федерального масштаба, так и на уровне государственных органов власти ряда субъектов Российской Федерации.

Полученные в диссертации результаты имеют, на наш взгляд, важное значение и для повышения эффективности организационно-правовых форм деятельности государственной исполнительной власти, равно как и обеспечения действенного контроля реализации правовых принципов организации исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации.

Материалы диссертации могут быть применены в учебном процессе, а также использованы в программах подготовки, переподготовки и повышения квалификации депутатов, государственных и муниципальных служащих. Они представляют интерес и для развития исследований в сфере конституционного и административного права, федерализма, государственного управления, а также для оптимизации федерального и республиканского законодательства об органах государственной исполнительной власти.

Апробация результатов исследования. Основополагающие теоретические наработки и предложения, имеющиеся в диссертационной работе, отражены в опубликованных автором научных работах. Результаты работы внедрялись соискателем в учебный процесс при преподавании дисциплин «Конституционное право России», в ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет».

Выводы и предложения исследования сообщались на региональных, межвузовских и вузовских научно-практических конференциях, заседаниях

кафедры конституционного права и государственного строительства
Пятигорского государственного лингвистического университета.

Выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, отражены в восьми публикациях, общим объемом 10,95 п.л., в том числе монографии, семи научных публикациях, три из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК России, а также могут быть использованы при совершенствовании законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и в практической деятельности органов государственной власти.

Структура и объём диссертации. Структура работы predetermined целью и задачами исследования. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения, списка источников и литературы.

Глава 1 Соотношение общих принципов организации исполнительных органов государственной власти и конституционной модели в некоторых субъектах Российской Федерации

1.1. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство об общих принципах организации исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации

По мнению О.Е. Кутафина одним из элементов системы отрасли конституционного права является совокупность конституционно-правовых норм, определяющих систему органов государственной власти, принципы их организации, основы их взаимоотношений и компетенции¹ «В системе Конституции Российской Федерации, – как отмечает далее О.Е. Кутафин, – такой элемент представлен значительно беднее, поскольку эти нормы рассредоточены по конституциям, как Российской Федерации, так и республик в ее составе, по уставам субъектов Федерации, а также по другим правовым актам»².

В основном разделяя эту позицию, в то же время не вполне согласен с мнением уважаемого государствоведа в части отрицания им необходимости развития регионального права, а также конституционного (государственного) права республик (государств) как субъектов Российской Федерации³. Более обоснованной, по моему мнению, выглядит точка зрения В.Е. Чиркина, когда он пишет: «В отличие от других субъектов Федерации республика имеет свою конституцию и свою конституционно-правовую систему»⁴. Он же отмечал, например, что в Кабардино-Балкарии конституция изменяется 2/3

¹ См.: Кутафин, О.Е. Предмет конституционного права./ О.Е. Кутафин – М.: Юрист, 2001. -С. 53.

² Там же.

³ Там же. С. 61-62.

⁴ См.: Чиркин, В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: Учебник/ В.Е. Чиркин. – М.: Юрист, 2001.- С. 222.

голосов в каждой палате двухпалатного парламента в отличие от Ингушетии и Калмыкии, где для прекращения действующей и принятия новой конституции необходим референдум¹.

Как справедливо замечает Л.М. Карапетян, объем компетенции, законодательных прав, а также порядок организации и система функционирования органов власти, которые предполагает региональная автономия, в условиях федерализма действуют в пределах конституционно закрепленных за субъектами Федерации полномочий независимо и самостоятельно².

В Конституции Российской Федерации указаны основы для построения и регулирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации основным принципом федеративного устройства Российской Федерации является единство системы государственной власти в Российской Федерации. Это означает, что система государственной власти в субъекте РФ должна устанавливаться в субъекте самостоятельно, с учетом тех же принципов, что и организация власти на федеральном уровне.³ Это принципы подчиненности единым требованиям Конституции РФ и федеральных законам, неделимость суверенитета, разделение властей, а также соблюдение демократических начал при формировании органов власти.

Без малого восемь десятилетий тому назад выдающийся русский правовед и философ Н.Н. Алексеев писал: «Любая государственная власть, стремящаяся придать своим волеизлияниям истинно нормативную силу, не

¹ Там же.

² См.: Карапетян, Л.М. Федеративное устройство Российского государства/ Л.М. Карапетян. – М.: Изд-во НОРМА.- 2001.- С. 121.

³ Акчурина, А.В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти субъектов: конституционно- правовое исследование./ Акчурина Анна Владимировна Дисс.... на соискание ученой степени канд. юрид. наук.- 12.00.02 .- М.: - 2008.- С. 63-64 (192 с)

может не поступать в предположении того, что общественный союз, ею управляемый, есть органическое целое. Только в этом предположении ее предписания будут истинными нормами, связывающими всех и каждого, устанавливающими всеобщие права и обязанности, обладающими ненарушимой силой»¹

Ценность федерализма по меткому замечанию Н.Ю. Козловой как раз и состоит в том, что он позволяет достаточно эффективно использовать правовые средства сохранения государственного единства в сложных (полисоставных) государствах².

Вместе с тем Н.Ю. Козлова подчеркивает: «Ценность федерализма ... нужно искать в механизме организации функционирования государственной власти, взаимодействии федерального центра и субъектов Федерации»³.

Для обеспечения действенного единства государственной власти в Российской Федерации необходимо поддержание тесной связи и взаимодействия между федеральными государственными органами и органами власти субъектов Федерации.

Конкретным проявлением государственно-властных полномочий и одним из главных элементов общего механизма разделения властей выступает исполнительная власть.

Прежде чем перейти к конкретному раскрытию содержания общефедеральных принципов организации органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации следует уделить определенное внимание категориальному анализу. Здесь уместно подчеркнуть, что вслед за Н.А. Богдановой мы также считаем, что в правовой науке принципы могут рассматриваться в качестве сущностных категорий⁴. При этом отдаем себе отчет в том, что Н.А. Богданова вкладывает более

¹ Алексеев, Н.Н. Основы философии права./ Н.Н. Алексеев – СПб.: Изд-во «Лань», 1999. С. 163.

² См.: Политико-правовые ценности: история и современность. /Под ред. В.С. Нерсеянца. – М.: Эдиториал УРСС.- 2000. -С. 153.

³ Там же - С. 156.

широкий смысл в понятие принципов в науке конституционного права. Однако, последующая логика рассуждений напрямую выводит ее на сложную связь, существующую между статусами, с одной стороны, и принципами – с другой, когда фиксация и толкование правового положения субъекта конституционно-правовых отношений в рамках конструкции доктринального статуса дают материал для обобщения и структурирования в качестве принципа¹.

В последующем будем опираться на «бинарное» понимание принципов, а именно: во-первых, в качестве «правовых установлений (норм), закрепленных в нормах конституционного права»², во-вторых, как правовых идей (начал), воплощенных в теории и опосредованно определяющих направление и суть конституционно-правового регулирования.

Замечу также, что вполне согласен с мнением Н.А. Богдановой о частом совпадении принципов-норм и принципов-идей по их внешней форме³.

Нельзя не упомянуть и интересного вывода Н.А. Богдановой, который заслуживает аутентичного воспроизведения в контексте предпринятого нами исследования, а именно:

«Принципы, получившие закрепление в конституционном праве и играющие роль правовых ориентиров, допускают варианты правового регулирования и реализации правовых предписаний, а также различные модели устройства государственных институтов. Например, принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (ч. 3 ст. 5) предполагает возможность такого разграничения по Конституции (ст. 71, 72, 73), по договору (ч. 3 ст. 11) и в

⁴ См.: Богданова, Н.А. Система науки конституционного права./ Н.А. Богданова – М.: Юристъ.- 2001.- С. 165.

¹ Там же.- С. 167-168.

² Там же. - С. 168.

³ Там же.

порядке заключения соглашения (ч. 2 ст. 78). Принцип, предписывающий осуществление государственной власти в Российской Федерации на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10), позволяет субъектам Федерации самостоятельно устанавливать систему своих органов государственной власти (ч. 1 ст. 77)»¹.

Последнее утверждение не вполне точно, что будет показано в дальнейшем изложении.

В силу целенаправленности своего исследования считаю важным обратить внимание на тот факт, что в последние годы в отечественной научной и учебной (в особенности) литературе по административному и конституционному праву почти не встречаются параграфы, раскрывающие понятия «принципы Конституции», «конституционные принципы» и «принципы организации органов государственной власти»². Исключение составляют выше упоминавшаяся монография Н.А. Богдановой, содержащая специальный параграф, посвященный принципам и теориям в системе науки конституционного права³ и «Курс общего административного права» Ю.Н.

¹ Там же. -С. 169.

² См., например: Авакьян, С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 1997; Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 2001 (имеется два параграфа «Принципы рыночной экономики» – с. 138 и «Принципы избирательного права...» – с. 346 – З.К.); Безуглов, А.А., Солдатов, С.А. Конституционное право России. В трех томах. – М.: ООО «Профобразование», 2001; Кутафин, О.Е. Предмет конституционного права – М.: Юристь, 2001; Козлова, Е.И., Кутафин, О.Е. Конституционное право России. – М.: Юристь, 2002 (в наличии глава X «Принципы правового статуса человека и гражданина» – с. 238, параграфы: «Принципы гражданства» – с. 209, «Принципы проведения выборов в Российской Федерации» – с. 361); Карапетян, Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М.: Изд-во НОРМА, 2001; Умнова, И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М.: Дело, 1998.

³ См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права./ Н.А. Богданова. – М.: Юристь.- 2001. -С. 165-178.

Старилова с отдельным параграфом о принципах организации и функционирования исполнительной власти¹.

Симптоматично и то, что даже в Энциклопедическом словаре «Конституция Российской Федерации» понятие «принципы права (конституционные)» (т.е. речь фактически идет о принципах конституционного права.) отождествляется с «основами конституционного строя»². Конечно, между названными категориями имеется много общего, и порой их используют как тождественные понятия, но все же полагаем, что следует учитывать наличие вполне определенной специфики в иерархии терминов конституционно-правовой науки.

На мой взгляд, из многозначных толкований слова «основа(ы)» логичнее (в смысле правовой логики Конституции) использовать определение: «Основа ... 2. Источник, главное, на чем строится что-н., что является сущностью чего-н.»³

Что касается слова «принцип», то оно означает: «1. Основное, исходное положение какой-н. теории, учения, науки и т.п. ... 2. Убеждение, взгляд на вещи ...»⁴

Подчеркнем, что речь идет о русском языке, так как в латинском понятие «*principium* [*princeps*]» объединяет оба вышеуказанных смысла⁵.

Кстати то, что в тексте преамбулы самой Конституции России слова «принцип» и «основа» использованы с определенной «нюансировкой», хотя

¹ См.: Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты./ Ю.Н. Старилов – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М).- 2002.- С. 108–136.

² См.: Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин и др. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. -С. С. 226, 173-174.

³ См.: Ожегов, С.И. Словарь русского языка. Около 53000 слов./ С.И. Ожегов – М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1964.- С. 451.

⁴ Там же. С. 586.

⁵ См.: Дворецкий, И.Х. Латинско-русский словарь: ок. 50000 слов. / И.Х. Дворецкий– М.: Рус. яз. -1986.- С. 618.

и в общедемократическом их значении, наглядно свидетельствует в пользу вышеуказанных трактовок этих категорий, а именно в той ее части, где многонациональный народ принимает Конституцию Российской Федерации, исходя из общепризнанных *принципов* равноправия и самоопределения народов, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической *основы*¹...

К тому же Глава 1 «Основы конституционного строя» Конституции Российской Федерации включает в себя своего рода свод государственно-правовых принципов, которые, группируясь по определенным критериям, могут рассматриваться в качестве подоснов (подсистем) общих основ (системы) российского государственного строительства. В этой связи мы полагаем, что категория конституционных основ шире понятия «конституционные принципы». Последние в их консолидации и кодификации (в широком смысле слова) могут выступать как государственно-правовые основы. Это очень хорошо видно и из такой конституционной новеллы, как: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы...» (часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации), которая является одной из основ конституционного строя (что, собственно говоря, и означает «имплицитное» включение принципов в широкое понятие основы). Не случайно, в статье 17 (часть 1) указанная норма уже прямо фигурирует в качестве конституционного принципа (причем возведенного как бы «в квадрат»), а именно: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией».

Наконец, никак нельзя пройти мимо четкой формулы, закреплённой в

¹Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Российская газета. - 1993. - № 237.

статье 77 Конституции Российской Федерации, недвусмысленно указывающей на отличия (в том смысле, о котором было сказано выше) в использовании дефиниций «основы» и «принципы» в отечественном конституционном праве, а именно:

Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с *основами конституционного строя* Российской Федерации и *общими принципами организации* представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом» .

Указанный федеральный закон, как известно, был принят Государственной Думой Федерального Собрания России 22 сентября 1999 г., после чего без обсуждения Советом Федерации (что в принципе допускается Конституцией России, но все же представляется не вполне логичным с учетом важности этого закона именно для субъектов Федерации, чьи представители заседают в названной палате парламента) был подписан главой государства 6 октября того же года за номером 184-ФЗ¹.

В последующие годы в закон были внесены отдельные изменения и дополнения, причем, что интересно, уже с одобрения Совета Федерации².

Однако, прежде проанализируем подробнее основное содержание данного закона в силу его фундаментального значения для построения представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из преамбулы Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», система названных органов устанавливается субъектами Федерации самостоятельно в

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2000. №31. Ст. 3205; 2001. №7. Ст. 608; 2002. №19. Ст. 1792, №30. Ст. 3024; 2002. № 30. Ст. 3024; 2004. № 25. Ст. 2484; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (4.1). Ст. 17; 2005. № 30 (4.1). Ст. 3104.

соответствии с основами конституционного строя Российского государства и указанным Федеральным законом. Вопросы образования, формирования и деятельности парламентов и правительств республик-членов Федерации регулируются Конституцией России, федеральными законами, а также конституциями республик, их законами и иными нормативными правовыми актами.

В соответствии с Федеральным законом легитимированы следующие общие принципы осуществления деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации:

- а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- г) единство системы государственной власти;
- д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
- з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления¹.

Конечно же этими восемью принципами не исчерпываются

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

руководящие начала в деятельности государственно-властных органов субъектов Российской Федерации. Но они все же позволяют говорить о наличии определенной внутренней «скрепы» (матрицы), позволяющей трансформировать федерализм из внешнего фактора (формы) в имманентное условие согласования функционирования различных уровней организации единой государственной власти (вертикаль) на основе сложившегося федеративного и административно-территориального устройства России (горизонталь). И в этом смысле мы солидарны с выводом Н.Ю. Козловой о том, что: «Федерализм в максимальной степени можно охарактеризовать в качестве наиболее целесообразного варианта внутренней организации государственной власти на основе ... административно-территориального деления, а также четкого распределения и закрепления функций и государственно-властных полномочий между центром и составными элементами государственной (административной) организации»¹.

С выше процитированными принципами организации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации неразрывно связаны базирующиеся на них положения, закрепленные в пунктах 2-6 статьи 1 Федерального закона, а именно:

«Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта

¹ См.: Козлова, Н.Ю. Федерализм как форма организации государственной жизни // Политико-правовые ценности: история и современность. /Под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Эдиториал УРСС.- 2000 . -С. 157-158.

Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации и (или) пересмотра ее положений путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанный закон, путем принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации либо путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий путем заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и принятия федеральных законов устанавливаются вышеуказанным федеральным законом.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит

Конституции Российской Федерации и федеральным законам»¹.

Принимая во внимание, что прекращение действия ранее заключенных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между общефедеральными и региональными (субъектов Федерации) органами государственной власти имело место по отношению к подавляющему большинству членов Федерации, то можно констатировать приоритет федерального законодательства в указанной сфере правоотношений над договорной практикой, необходимость чего обосновывалась рядом исследователей².

Анализируя статью 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», нельзя не обратить внимание на некую упрощенность трактовки понятия «система органов государственной власти субъекта Российской Федерации», в составе которой упомянуты:

- 1) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 2) высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 3) иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации³.

В части второй этой же статьи сказано, что конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930; 2003. № 27. Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17; 2005. № 30 (4.1). Ст. 3104.

² См.: Договорные принципы и формы федеративных отношений в России. М., 1999. С. 24.

³ Собрание законодательства РФ. -1999. -№42.- Ст. 5005.

Здесь возникает по меньшей мере два замечания. Во-первых, почему речь идет лишь о высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации в составе общей системы его государственно-властных органов. Разве иные «органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации» (а этот термин в законе используется в том же значении, что и термин «исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации – см.: Преамбулу Федерального закона) не должны включаться в указанную систему? Вопрос, полагаем, риторический. Но законодатель, очевидно, отнес их к т.н. иным органам государственной власти субъекта Федерации, тем самым создав предпосылку (хотя бы и абстрактную) для нарушения принципа разделения властей. Так как, во-вторых, под иными можно понимать и такие органы государственной власти субъектов Федерации, как: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и мировых судей, которые согласно части четвертой статьи 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» относятся к судам субъектов Федерации⁴, а следовательно должны признаваться составной частью их системы органов государственной власти. Тем самым конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации наряду с их вхождением в состав общефедеральной судебной системы, по нашему убеждению, не только могут, но и должны рассматриваться также и в качестве (ипостаси) важной подсистемы в общей системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Нормативный тезис об этом, несомненно, следует включить в текст Федерального закона об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в виде отдельной новеллы. Чего нет в действующем законе.

На это, кстати, также указывают А.А. Безуглов и С.А. Солдатов, когда

⁴ О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ.- 06.01.1997.- № 1.- ст. 1.

пишут о том, что система органов государственной власти в субъектах Федерации по горизонтали строится на основе принципа разделения властей и «должна включать: а) законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, б) государственные органы исполнительной власти субъектов РФ и в) суды субъектов Российской Федерации»¹ Они же верно отмечают, что по отношению к судам субъектов Федерации налицо довольно пестрая картина, при которой в одних субъектах Федерации имеются только конституционные (уставные) суды, в других – только мировые судьи, в третьих – и те, и другие, а в четвертых – вообще никаких².

Что касается некоторых субъектов Российской Федерации, в частности, Кабардино-Балкарской республики, республики Дагестан и еще некоторых других, то в настоящее время в ней имеются и свои Конституционные Суды. По мнению некоторых исследователей, конституционные суды в республиках не получили должного распространения в качестве того политического инструмента, каким должны были стать, а именно по регулированию отношений между федеральным центром и субъектами. Противоречивыми оказались представления законодателей о конституционной юстиции, её роли в системе власти Российской Федерации³. В различных субъектах существует многообразие форм конституционного контроля. Например, комитет конституционного надзора в Республики Татарстан или РСО-Алания. Постановления Конституционной палаты республики Адыгея подлежат исполнению всеми органами государственной власти на всей территории республики. Конституционный

¹ См.: Безуглов, А.А., Солдатов, С.А. Конституционное право России. В трех томах. Т. 3. / А.А. Безуглов, С.А. Солдатов.- М.: - 2001.- С. 367.

² Там же.- С. 367-368.

³ Кокорхоева, Д.С. Конституционные суды республик в составе Российской Федерации как политический институт центр-региональных отношений./ Д.С. Кокорхоева// Теория и практика общественного развития.. – 2011.-№ 4. - Электронный ресурс[<http://teoriapractica.ru/-4-2011/politology/kokorhoeva.pdf>]

Суд Республики Дагестан решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

В соответствии с Конституцией Республики Дагестан Конституционному Суду Республики Дагестан принадлежит право законодательной инициативы по вопросам своего ведения¹.

Отметим, что в Законе Кабардино-Балкарской Республики «О системе исполнительных органов государственной власти» четко обозначены не только высший, но и другие республиканские органы исполнительной власти, о чем мы уже писали выше.

Примечательно, что в юридических новеллах названного закона весьма удачно, на наш взгляд, развиты нормы общедоказательного законодательства о системе исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а именно Кабардино-Балкарской Республики.

Исполнительные органы государственной власти Кабардино-Балкарской Республики осуществляют свою деятельность на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», иных федеральных законов, Конституции Кабардино-Балкарской Республики, указанного Закона и иных нормативных правовых актов Кабардино-Балкарской Республики, а также соглашений с федеральными органами исполнительной власти.

Организация и деятельность исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики основывается на следующих принципах:

- 1) законности;

¹ Официальный сайт Конституционного суда республики Дагестан. Электронный ресурс: [http://www.ksrd.ru/about.html]

- 2) обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- 3) гласности и ответственности перед населением;
- 4) разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 5) обеспечения вертикали и единства системы исполнительной власти.

В Кабардино-Балкарской Республике устанавливается система исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Кабардино-Балкарской Республики – Правительством Кабардино-Балкарской Республики.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации не представляют собой единой системы законодательной власти Российской Федерации. В этом и заключается специфика федеративных отношений, особенность разделенного законодательства на федеральном и региональном уровнях в федеративном государстве. Например, в республике Адыгея – это Государственный Совет-Хасэ, в республике Башкортостан- Государственное Собрание- Курултай, в республике Бурятия- Народный Хурал и т.д.¹

Что же касается исполнительных органов, то в субъекте РФ устанавливается и действует система органов исполнительной власти во главе с постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В научной литературе вопрос о будущем российского федерализма остается дискуссионным. Одни исследователи считают, что необходимо учитывать этническую самобытность и потребности в самоуправлении местных

¹ Борисова, М.М. Концепция правового статуса субъекта Российской Федерации. / Борисова Марина Михайловна. Дисс... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. -12.00.02. -Саранск.- 2005 . С. 45-46 (224 с.)

сообществ и развивать национальную составляющую в федеративных отношениях.¹

Только федеративное устройство Российского государства позволит обеспечить реальное включение всех видов и уровней властеотношений в решение проблем, стоящих перед гражданским обществом. Данный тезис опирается на понимание федерализма через призму гармоничного взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти посредством конституционного закрепления разделения властей на децентрализованной основе. Причем под самоуправлением здесь мы понимаем его политико-философское значение в качестве системы организации государственной власти, находящейся под рациональным контролем индивидов с развитым самосознанием. Кроме того, закрепляемое конституцией разделение властей на основе децентрализации означает свободное волеизъявление граждан как главного субъекта трехуровневых и одновременно трехсторонних отношений в Российской Федерации, выражаемых триадой: гражданин-субъект Федерации - Федерация (в целом)²

Таким образом, на основе изложенного можно сделать вывод, что общие принципы организации государственной исполнительной власти субъектов Федерации, охватывающие как суверенные права Российской Федерации, так и относительную самостоятельность (собственную компетенцию) республик как субъекта Федерации представляют собой институт конституционного права. В связи с этим, считаем необходимым согласиться с утверждением Лугуевой Н.К., в том что эффективность функционирования вертикали исполнительной власти Российской

¹ Литвинова, Т. Политические институты на Северном Кавказе в контексте развития российской государственности./ Т. Литвинова. LAP LAMBERT.- Germany.-2011.- С.210. (292с)

² Борадзов, А.Р. Конституционно-правовые принципы организации государственной власти в Республике Северная Осетия- Алания как субъекте Российской Федерации./ Борадзов Артур Русланович. Дисс... на соискание ученой степени канд. юрид.наук.- 12.00.02. Ростов- на Дону.- 2003 .- С.5 (181с.)

Федерации, возрастание ее роли в решении социальных, экономических, политических проблем общества во многом зависит от оптимального взаимодействия органов исполнительной власти Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; причем данное положение имеет особое значение при реализации предметов ведения не только по ст.72 Конституции Российской Федерации, но и ст.71, поскольку органы исполнительной власти объективно заинтересованы в том, чтобы на их территории все вопросы решались на высоком профессиональном уровне.¹

1.2. Законодательство об организации государственной исполнительной власти в ряде субъектах Российской Федерации.

Принцип федерализма имеет важнейшее значение для организации исполнительной власти. Во многих субъектах Российской Федерации, как верно подмечено Ж.И. Овсепян, организация исполнительной власти «копирует» федеральную модель с ее фактическим раздвоением института главы исполнительной власти². Существование единой системы исполнительной власти предполагает объединение деятельностных начал федеральных и региональных органов исполнительной власти, в соответствии с ч. 2 ст.77 Конституции РФ. В то же время, допускается

¹ Лугуева, Н.К. Институт исполнительной власти в субъектах Российской Федерации : на примере Республики Дагестан./ Лугуева Наида Камиловна. Дисс. ... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – 12.00.02. М.- 2003.-С. 12 (161 с.)

² Овсепян, Ж.И. О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ // Ж.И. Овсепян //Северо-Кавказский юридический вестник.- 2006. -№ 3. -С. 6.

существование самостоятельных систем органов исполнительной власти как на федеральном уровне, так и в субъектах¹. При установлении конституционно-правового статуса субъекта РФ реализована конституционная модель построения государственной власти, во многом являющаяся организационно-правовой платформой развития современного федеративного конституционализма. Помимо закрепленных прав (принятие своего конституционно-правового законодательства, учреждение системы государственных органов, территории и др.), в отношении субъектов РФ установлены определенные границы их самостоятельности и независимости при осуществлении государственной власти. Это связано с упоминавшейся концепцией единого и неделимого суверенитета и декларируемым верховенством и единством государства и государственной власти на всей территории России. Единство означает, что на всех уровнях осуществления власть государства обладает одинаковой сущностью, формами и методами деятельности. Тем самым установленный конституционно-правовой статус субъектов РФ уже сам по себе выступает ценностной идеей конституционализма².

Так, например, в Кабардино-Балкарской Республике реализована конструкция построения органов государственной исполнительной власти, полностью отвечающая принципам и требованиям Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ в его нынешней редакции. Несомненно, что в качестве фундаментальных принципов правовой модели организации государственной исполнительной власти в Кабардино-Балкарской Республике следует рассматривать в полной мере отвечающие общефедеральным конституционным основам те клаузулы, которые содержатся в первой главе Конституции Кабардино-Балкарии, а именно:

¹ Акчурина, А.В. Указ. сочинение.- С.117

² Андриченко, Л.В., Юртаева, Е.А. Конституционные основы российского федерализма/ Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. -2013. -№ 6. – С. 11 (С. 5 – 16).

- демократический правовой характер государственности Кабардино-Балкарии как субъекта Российской Федерации;
- приоритет человека, его прав и свобод как высшей ценности наряду с обязанностью государства их признавать, соблюдать и защищать;
- принцип единства равноправных народов Кабардино-Балкарии и неделимости Республики (статья 3 Конституции Кабардино-Балкарской Республики);
- признание источником власти в Кабардино-Балкарии ее многонационального народа, осуществляющего свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления (статья 4 Конституции КБР);
- распространение государственной власти Кабардино-Балкарской Республики на всю ее территорию, гарантирование целостности и неприкосновенности территории Республики и провозглашение важнейшей функцией государства сохранение государственности Кабардино-Балкарской Республики (статья 5 Конституции Кабардино-Балкарской Республики);
- социальный характер государственности Кабардино-Балкарии, политика которой направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7 Конституции Кабардино-Балкарской Республики);
- принцип единства экономического пространства, в соответствии с которым гарантируются свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признаются и защищаются равным образом государственная, муниципальная, частная и иные формы собственности (статья 8 Конституции Кабардино-Балкарской Республики).

Согласно Конституции Кабардино-Балкарии в ведении Республики находятся установление системы органов государственной власти республики, порядка их организации и деятельности, а также формирование органов государственной власти республики (статья 69, пункт «г»). Это в

полной мере относится и к государственной исполнительной власти Кабардино-Балкарии, как одной из ветвей власти.

Одними из ключевых конституционных принципов организации государственной исполнительной власти в Кабардино-Балкарии являются следующие:

- органам исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики по соглашению с федеральными органами исполнительной власти может быть передано осуществление части полномочий федеральных органов исполнительной власти, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам (статья 74 Конституции Кабардино-Балкарской Республики);

- в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти Кабардино-Балкарии образуют единую систему исполнительной власти (статья 75 Конституции Кабардино-Балкарской Республики).

Возглавляет исполнительную власть Кабардино-Балкарской Республики ее Глава, на которого в соответствии со статьей 78 Конституции Кабардино-Балкарии возлагаются также полномочия по обеспечению взаимодействия республиканских исполнительных органов государственной власти с федеральной исполнительной властью и ее территориальными структурами. Подробнее об институте Президента Кабардино-Балкарской Республики и его роли в руководстве исполнительной властью будет сказано в следующем параграфе. Здесь же остановимся на характеристике системы органов государственной исполнительной власти Кабардино-Балкарии.

Место и роль высшего должностного лица в системе исполнительной власти в республиках различаются. В большинстве республик непосредственным руководством высшим исполнительным органом государственной власти занимается Председатель Правительства республики

(в Адыгее, Башкирии, Карелии, Татарстане др. — Премьер-министр). Между тем в отдельных республиках можно обнаружить существенную концентрацию полномочий, когда высшее должностное лицо занимается непосредственным руководством правительства. Например, в Республике Алтай эти функции выполняет Глава республики, Председатель Правительства. В Хакасии и Тыве на вершине иерархии органов исполнительной власти находится Председатель Правительства, он же выполняет функции Главы республики¹.

В конституциях большинства республик в составе России (Башкортостан, Бурятия, Кабардино-Балкарская Республика, Татарстан, Чеченская Республика и др.) утверждалось, что носителем суверенитета и единственным источником власти является народ соответствующих республик. Возможность подобной трактовки суверенитета вытекала из положений Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992.² В [Постановлении Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"](#) было признано, что [Конституция Российской Федерации](#) не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа

¹ Дьячковский, С.Н. Особенности организации исполнительной власти в республиках Российской Федерации в условиях формирования централизованной Федерации // Регионоведение. / С.Н. Дьячковский – Саранск.: 2009. - № 1. – С.30 (С. 29-37)

² Ишеков, К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации/ К.А. Ишеков. / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации».-2010. – С. 27 (244 с.)

России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Федерации.¹ В регионах на современном этапе в основном практикуется совмещение постов высшего должностного лица и руководителя высшего органа исполнительной власти. Анализ конституций и других законодательных актов регионального уровня позволяет утверждать, что даже в тех субъектах, где рассматриваемое должностное лицо конституируется как глава государства, оно одновременно возглавляет либо руководит высшим органом исполнительной власти субъекта. В соответствии со ст. 80 Конституции Республики Северная Осетия - Алания глава Республики Северная Осетия - Алания является высшим должностным лицом Республики Северная Осетия - Алания и главой исполнительной власти Республики Северная Осетия - Алания. Согласно ст. 80 Конституции Республики Коми глава Республики Коми является высшим должностным лицом республики (руководителем Правительства республики).

Согласно [части 3 статьи 55](#) Конституции Республики Дагестан вне пределов ведения Российской Федерации и совместного с Российской Федерацией ведения Республика Дагестан осуществляет собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Предметы ведения субъекта Федерации охватывают те сферы общественных отношений, которые связаны с их внутренними задачами. Реализуемая в этих целях компетенция не выходит за рамки собственных структур и базируется на внутрирегиональных коммуникациях,

¹ [Постановлении](#) Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. №10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай//.: Собр. законодательства Рос. Федерации. -2000. -№ 25.- Ст. 2728.

на собственных объектах ведения и собственных финансовых и материальных ресурсах. В социально-экономической сфере к предметам ведения субъекта Федерации относятся вопросы бюджета, финансовых средств и собственности субъекта Федерации, региональные программы и развитие региональных социальных инфраструктур. В сферах духовной и культурной жизни субъект Федерации может не только заниматься обеспечением сохранения и развития культуры, духовного наследия территории, но и решать специфические для региона задачи.

Конституция РФ предусматривает возможность передачи федеральными органами исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ осуществления части своих полномочий, это так называемые делегированные полномочия. Однако на практике передача этих полномочий происходит на основе принятия федеральных законов, не предполагающих какого-либо согласования с субъектами¹.

В вопросах построения системы органов исполнительной власти в некоторых субъектах, представляется интересным следующие социологическое исследование. Так, в январе-феврале 2010 года Северо-Осетинский центр социальных исследований ИСПИ РАН проводил социологические исследования населения СКФО РФ. Выборочная совокупность включала в себя 3500 респондентов, различающихся по следующим значимым социально-демографическим признакам: пол, возраст, образование, национальность, сфера деятельности, район проживания. В рамках исследования были проведены 14 фокус-групп (в каждой республике по 2 фокус-группы), а также экспертный опрос (35 чел.). В качестве экспертов в работе приняли участие ведущие экономисты, представители управленческого аппарата, ученые, политологи, писатели, журналисты,

¹ Мусалова, З.М. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: конституционный аспект / З.М. Мусалов// Государственная власть и местное самоуправление. -2013. -№ 3. – С. 12.(С. 9 - 13.)

предприниматели и др. «Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации Президент должен быть также председателем Правительства?» Опрос проходил в республиках СКФО и мнения респондентов разделились. Представленные данные относительно уровня образования респондентов свидетельствуют о том, что, безусловно, согласны с данным утверждением в большей степени русские и русскоязычные респонденты РА со средним специальным образованием и ниже (32,7%) и РИ с неполным высшим, высшим образованием (33,3%), а также представители автохтонных национальностей КБР и РД со средним специальным образованием и ниже (28,6% и 25,0% соответственно)¹

Еще хотелось бы сказать о значимом по нашему мнения акте, принятым Правительством РФ в отношении регионов. В 2010 году была принята стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025».² Данная стратегия напрямую никак не затрагивает деятельность органов исполнительной власти, а определяет основные направления, способы и средства достижения стратегических целей устойчивого развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на территориях Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Республики Северная Осетия - Алания, Чеченской Республики и Ставропольского края, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, до 2025 года. Однако, экономическая и социальная стабильность в регионе, напрямую связана с политикой и соответственно, исполнительной властью.

¹ Магкаева, М. И. Мнение жителей Северо-Кавказского федерального округа Российской Федерации/ М.И. Магкаева// Теории и проблемы политических исследований.- 2012.- №5-6.- С. 49-58.

² Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 год /Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-// Собрание законодательства РФ", 04.10.2010.- № 40.- ст. 5107.

Создание института Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и аппарата полпредств свидетельствует об усилении роли федерального центра на местах. С одной стороны полпреды территориально ограничены в своих полномочиях на макрорегиональном уровне. С другой стороны, они являются частью федеральной административно-политической элиты, поскольку реализуют ее политику и организационно подчинены центру. Нам представляется, что в рамках политического анализа надо рассматривать Полпредство как важный фактор, влияющего на северо-кавказские политические процессы.

Рассматривая статус полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и аппарата полпредств, надо отметить, что они были созданы согласно Указу Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. В Конституции Российской Федерации нет упоминания о федеральных округах и полномочных представителях Президента РФ в них. Поэтому потребовался этап легитимизации новых структур, которая в отсутствие юридического механизма полностью зависела от активности полпредов. На полпредов возлагались три основные группы функций:

- организовывать контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, за реализацией правительственных программ;
- координировать деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- согласовывать кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и на иные должности, если это относится к компетенции федеральных органов власти.

Созданные в 2000 г. округа были призваны решить политические задачи. На полномочных представителей Президента в округах возлагалась обязанность обеспечивать реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа, повышение

эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствование системы контроля исполнения их решений.

Одной из важных, хотя и не заявленных публично, задач при создании округов было уменьшение концентрации власти в руках руководителей субъектов федерации. В 1990-х гг. в результате «парада суверенитетов», при слабости федеральной власти, неэффективности управленческого воздействия из федерального центра у президентов республик и губернаторов краев и областей сосредоточился огромный объем формальных и неформальных полномочий. Главы субъектов федерации были влиятельными и самостоятельными политическими фигурами на политическом поле России. В республиках эта концентрация власти вела к росту замкнутости, клановости, этнократии. По мнению Салгиреева А.Р. улучшение экономической ситуации, особенно уменьшение остроты проблемы занятости положительно скажется на жизни людей, их настроениях и улучшит обстановку. Однако представление о том, что экономическими мерами можно разрешить этнополитические проблемы, меж-, и внутриконфессиональные и государственно-конфессиональные проблемы и напряжения, является чрезмерным упрощением и не подтверждается мировым опытом. Наоборот, хорошо известно на примере многих стран, что экономический рост даже обостряет межэтнические и межконфессиональные проблемы и противоречия, вызывает конкуренцию между этническими группами за новые ресурсы и возможности¹.

Несмотря на то, что Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» выравнивает правовой статус высшего должностного лица субъекта и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, отнеся обе указанные должности к

¹ Салгиреев, А.Р. Развитие института Полпредства Президента на Северном Кавказе/ А.Р. Салгиреев// Историческая и социально-образовательная мысль.- 2013. -№ 4 (20). Электронный ресурс: [http://hist-edu.ru/hist/book4_13/salgiriev.pdf].

исполнительной ветви власти, законодательство ряда республик в составе РФ прямо именуют высшее должностное лицо главой республики. Так, в соответствии со ст. 64 республики Ингушетия . систему органов государственной власти Республики Ингушетия образуют:

- Глава Республики Ингушетия;
- Народное Собрание (Парламент) Республики Ингушетия;
- Правительство Республики Ингушетия, республиканские и территориальные органы исполнительной власти Республики Ингушетия;
- Конституционный Суд Республики Ингушетия и мировые судьи Республики Ингушетия.

В ст. 65 Конституции указано, что глава республики – это высшее должностное лицо республики. А правительство в свою очередь- является высшим исполнительным органом государственной власти Республики Ингушетия.. Правительство Республики Ингушетия состоит из Председателя Правительства Республики Ингушетия, его заместителей и министров Республики Ингушетия¹.

В соответствии со ст. 75 Конституции республики Дагестан Глава Республики Дагестан является также высшим должностным лицом Республики и возглавляет исполнительную власть в Республике.

Правительство Республики Дагестан является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Республики Дагестан.

Правительство Республики Дагестан формируется Главой Республики Дагестан в составе Председателя Правительства Республики Дагестан, заместителей Председателя Правительства Республики Дагестан и министров Республики Дагестан².

¹ Конституция республики Ингушетия принята 27 февраля 1994 года. Электронный ресурс: [http://constitution.garant.ru/region/cons_ingush/#tex].

² Конституция Республики Дагестан. Принята Конституционным Собранием 10 июля 2003 года. Электронный ресурс :[http://constitution.garant.ru/region/cons_dagest/#tex].

Таким образом, субъект Российской Федерации имеет собственную модель реализации государственной исполнительной власти, базирующуюся на общефедеральных правовых принципах организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В Конституции и Уставы ряда субъектов Российской Федерации и в законодательстве о системе исполнительных органов государственной власти внесены адекватные изменения, вытекающие из новой редакции Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. В то же время говорить о полном соответствии регионального законодательства ряда субъектов федеральному, в указанной сфере правоотношений, можно лишь при условии включения в систему исполнительной власти субъектов высших должностных лиц субъектов.

1.3. Правовой статус Высшего должностного лица субъектов Российской Федерации и порядок наделения полномочиями.

Анализируя региональное законодательство можно выделить такие формы систем органов исполнительной власти субъекта РФ, при которых: а) глава субъекта на основе единоначалия руководит высшим исполнительным органом субъекта; б) глава субъекта руководит высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, являясь по должности председателем Правительства; в) полномочия главы субъекта осуществляет председатель Правительства (высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта; г) глава субъекта РФ возглавляет высший коллегиальный орган исполнительной власти этого субъекта, при этом должность руководителя этого органа занимает другое лицо. Изучив полномочия Главы Республики РСО- Алания, можно констатировать, что именно высшее должностное лицо этого субъекта является реальным руководителем Правительства как высшего органа исполнительной власти республики. Думается, что существование самостоятельной должности Председателя Правительства РСО - Алания при наличии главы

исполнительной власти в лице Главы РСО - Алания, не противоречит нормам Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». ¹

Многие авторы, в том числе В.Е. Чиркин, говорят о том, что практически во всех республиках, Глава Республики является высшим органом исполнительной власти. Однако, например, Глава Республики Кабардино-Балкарии в соответствии со статьей 78 (ч. 1) Конституции Кабардино-Балкарской Республики в первую очередь является главой государства, в качестве которого республика упоминается в контексте статей 5 (ч. 2) и 65 (ч. 1) Конституции Российской Федерации.

Следует отметить, что впервые решение об учреждении в Кабардино-Балкарии поста Президента было принято 27 августа 1991 г. на чрезвычайной сессии Верховного Совета КБ ССР², а не в сентябре 1991 г., как пишет А.Х. Пихов³. Хотя легитимация поста Президента Кабардино-Балкарии действительно стала юридическим фактом с момента вступления в силу Закона КБ ССР от 26 сентября 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Кабардино-Балкарской ССР в связи с учреждением поста Президента Кабардино-Балкарской ССР»⁴.

24 декабря 1991 г. состоялись выборы первого в истории Республики Президента, в ходе которых Президентом Кабардино-Балкарии был избран

¹ Баликоев, З.В. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации :по материалам Республики Северная Осетия - Алания ./Баликоев Заурбек Валеотеович. Дисс... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. -12.00.14.- М.-2007.- С.8 (155с.)

² Конституционное право Кабардино-Балкарской Республики. Ростов н/Д.: Изд-во Южного центра Российской академии наук- 2006. -С. 249.

³ Пихов А.Х. Конституционное развитие Кабардино-Балкарской Республики / Под ред. В.Т. Кабышева. М.: Формула права-2006. -С. 121.

⁴ Кабардино-Балкарская правда. -1991.- 5 октября.

В.М. Коков¹. Как справедливо подчеркивает Тхабисимова Л.А.: «... Учреждение поста Президента в республике позволило сохранить единую Кабардино-Балкарию... Только сильная президентская власть могла удержать ситуацию под контролем. И первый Президент Республики В.М. Коков сделал все, что от него требовалось в тот период. Нельзя недооценивать его огромный вклад в государственное развитие Кабардино-Балкарской Республики и мудрость решений в урегулировании вопросов межнациональных конфликтов»².

Как верно отмечено О.Е. Кутафиним, «Российская Федерация является соединением ряда государств, государственно-территориальных и национально-государственных образований, созданным для достижения общих целей с помощью федеральной власти. Это предполагает стремление субъектов Российской Федерации к государственному, политическому и социально-экономическому единству, которое выражается в государственной целостности Российской Федерации»³.

Не могу в этой связи разделить позицию А.Н. Черткова, который, отмечая факт отсутствия указания в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на то, что высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации является его главой (руководителем), делает не вполне логичный вывод⁴. На

¹ Кабардино-Балкарская правда. -1991.- 28 декабря.

² См.: Конституционное право Кабардино-Балкарской Республики. – Ростов н/Д.: Изд-во Южного центра Российской академии наук.- 2006.- С. 255-256.

³ См.: Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. акад. Б.Н. Топорнина. – М.: Юристъ.- 1997. -С. 109.

⁴ См.: Чертков, А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). / А.Н. Чертков.– М.: ЗАО Юстицинформ- 2006. -С. 180.

самом деле отсутствие такого упоминания в названном Федеральном законе отнюдь не лишает (и не может лишить) субъект Российской Федерации его законного права определения статуса и официального наименования руководителя высшего государственного органа исполнительной власти (высшего должностного лица) субъекта Федерации, что собственно и подтверждается частью 1 статьи 17 Федерального закона, упомянутого выше, а также частью 6 его статьи 18:

«Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации»¹.

Ключевой характер властных полномочий Главы, к примеру Кабардино-Балкарии или Республики Дагестан, позволяет определить его место в общей системе разделения властей как главную фигуру исполнительной ветви власти. Заметим, что аналогичная точка зрения имеет свое отражение и в научных исследованиях последнего десятилетия².

В этом же контексте вполне солидарен с той оценкой, которую высказал М.В. Баглай, а именно:

- Конституция РФ уделяет особое внимание исполнительной власти в субъектах РФ, поскольку организация этой ветви власти наиболее важна для обеспечения конституционного принципа единства государственной власти в масштабе всей страны... Исполнительная власть в субъектах РФ занимает ведущее место в системе органов государственной власти... И хотя в конституциях и уставах субъектов РФ главы об этой ветви власти иногда

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

² См., например: Боер, В.М., Янгол, Н.Г. Российская государственность: от тоталитаризма к правовому государству./ В.М. Боер, Н.Г. Янгол.- СПб.: 1997.- С. 127-129; Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. – М.: «Янус-К», 2000. С. 224 и др.

следуют после глав о законодательной власти, исполнительная власть, неразрывно связанная с полномочиями главы государства (заметим, что здесь речь может идти лишь о республиках как субъектах Федерации –), далеко не ограничивается отведенной ей ролью только исполнителя законов и по своему политическому весу превосходит законодательную власть¹ (подчеркнуто мною – З.К.).

Особо следует остановиться на такой новелле федерального законодательства, которая изменила порядок легитимации высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Федерации, заменив выборы процедурой т.н. «наделения полномочиями».

Так, согласно статье 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов - высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не

¹ См.: Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации. / М.В. Баглай.-М.: 1999.- 2002. -С. 685, 693.

имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.¹

В предыдущей редакции, до внесения изменения в Закон, ст. 18. п.1 звучали следующим образом «Гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.». Данные положения утратили силу с 12.05.2012г.

В соответствии со ст.90 Конституции Республики Татарстан, Глава Республики Татарстан выступает гарантом защиты прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан, соблюдения Конституции и законов Республики Татарстан, а также международных соглашений Республики Татарстан, Договора Российской Федерации и Республики Татарстан "О

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ //Собрание законодательства РФ.- 18.10.1999.- № 42, ст. 5005.

разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" и договоров Республики Татарстан и субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст.91 . Главой Республики Татарстан может быть избран гражданин в Республике Татарстан не моложе тридцати лет, обладающий избирательным правом и владеющий государственными языками Республики Татарстан.. Глава Республики Татарстан избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Глава Республики Татарстан избирается сроком на пять лет¹. Сахиева Р.А. в своем исследовании «Конституционно-правовой статус высшего должностного лица республики- субъекта Российской Федерации: на примере Республики Татарстан» пишет, что многообразие особенностей развития регионов, отсутствие нормативной базы в виде предусмотренного Конституцией РФ специального федерального закона о системе органов государственной власти породили в субъектах РФ значительное разнообразие в регулировании правового статуса высшего должностного лица субъекта Федерации. Наибольшими особенностями отличались республики, которые с самого начала формирования новых федеративных отношений заявили о своем особом статусе и добились его признания посредством заключения договоров с органами государственной власти Российской Федерации. В их ряду Республика Татарстан занимает особое место.»²

При наличии множества полемических вопросов, связанных с порядком приобретения полномочий глав исполнительной власти субъектов, можно одно сказать с уверенностью - детальная унификация в федеральном

¹ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 года. Электронный ресурс: [constitution.garant.ru/region/cons_tatar/chapter/2/#block_10042]

² См. Сахиева, Раиса Абдулловна Конституционно-правовой статус высшего должностного лица республики-субъекта Российской Федерации : на примере Республики Татарстан /Сахиева, Раиса Абдулловна Дисс... на соискание ученой степени кандидата юридических наук : -12.00.02 -Казань.: -2004- С 16.(213 с)

законе всех вопросов организации системы государственной власти субъектов, даже со ссылкой на их принадлежность к общим принципам, недопустима. Это противоречит [ч. 1 ст. 77](#) Конституции Российской Федерации, которая предоставляет субъектам Российской Федерации относительную самостоятельность. Трудно согласиться с мнением авторов, полагающих, что наделение полномочиями губернатора области парламентом, а не всенародным голосованием является необходимым условием парламентской, а не президентской республики и свидетельствует о формировании на уровне области парламентской формы правления. Бесспорен тот факт, что участие парламента в процедуре возведения на пост высшего должностного лица субъекта является чисто формальным¹.

Необходимым инструментом обеспечения баланса системы разделения властей является законодательное ограничение срока пребывания на ключевой государственной должности. Как отметил Конституционный Суд России в одном из своих решений, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), наделенное публичными полномочиями в системе государственной власти, обладает специальным конституционно-правовым статусом, частью которого являются обусловленная выборностью сменяемость и ряд иных условий избрания на эту должность и ее замещения².

¹ См. Ишеков, К Указ. сочинение С. 88

² См. [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) "О выборах Президента Республики Саха (Якутия)" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2909

Однако, несмотря на имеющиеся резко критические оценки нового порядка легитимации института главы субъекта Федерации³, он узаконен как дэ-юре, так и дэ-факто.

В целом высшие должностные лица субъектов РФ обладают стандартным набором полномочий. Так, в Конституции Карачаево-Черкесской республики, в соответствии со ст. 68 указано, что Глава Карачаево-Черкесской Республики:

а) обеспечивает права и свободы человека и гражданина на территории Карачаево-Черкесской Республики, безопасность и территориальную целостность Карачаево-Черкесской Республики;

б) обеспечивает соблюдение Конституции и законов Российской Федерации, их прямое действие и непосредственное применение на территории Карачаево-Черкесской Республики, а также в пределах своих полномочий, точное и неукоснительное соблюдение Конституции и законов Карачаево-Черкесской Республики;

в) представляет Карачаево-Черкесскую Республику в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей;

г) подписывает договоры и соглашения от имени Карачаево-Черкесской Республики;

д) назначает с согласия Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики Постоянного представителя Карачаево-Черкесской Республики;

е) согласовывает с федеральными органами государственной власти назначение и освобождение должностных лиц федеральных органов на территории Карачаево-Черкесской Республики совместно с Народным

³ См., например: Пихов, А.Х. Конституционное развитие Кабардино-Балкарской Республики / Под ред. В.Т. Кабышева. – М.: Формула права.- 2006. -С. 126-132.

Собранием (Парламентом) Карачаево-Черкесской Республики в соответствии с федеральным законодательством;

ж) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Карачаево-Черкесской Республики с иными органами государственной власти республики и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти Карачаево-Черкесской Республики с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

з) назначает постоянных представителей Главы Карачаево-Черкесской Республики;

и) представляет Президенту Российской Федерации доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти Карачаево-Черкесской Республики¹.

В соответствии со ст. 63 Конституции Чеченской республики -высшим должностным лицом Чеченской Республики является Глава Чеченской Республики, который возглавляет исполнительную власть Чеченской Республики и вправе возглавить высший исполнительный орган государственной власти Чеченской Республики - Правительство Чеченской Республики.

Глава Чеченской Республики, являясь главой исполнительной власти, входящей в единую систему исполнительной власти Российской Федерации, определяет структуру исполнительных органов государственной власти Чеченской Республики.

Глава Чеченской Республики формирует Правительство Чеченской Республики, которое в своей деятельности ему подотчетно. Структура,

¹ Конституция Карачаево-Черкесской республики от 5 марта 1996 г. Электронный ресурс: [http://constitution.garant.ru/region/cons_karach/]

состав, полномочия, порядок образования Правительства Чеченской Республики определяются республиканским законодательством.

В соответствии со ст. 68 Конституции Чеченской республики -Глава Чеченской Республики непосредственно или через органы исполнительной власти Чеченской Республики обеспечивает проведение единой политики в сфере социально-экономического развития Чеченской Республики.

Глава Чеченской Республики: 1) представляет Чеченскую Республику в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, при осуществлении внешнеэкономических связей и вправе при этом подписывать договоры и соглашения от имени Чеченской Республики;

2) подписывает и обнародует законы Чеченской Республики либо отклоняет законы, принятые Парламентом Чеченской Республики;

3) вносит на рассмотрение Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных органов государственной власти Российской Федерации, а также Парламента Чеченской Республики проекты актов, принятие которых находится в их компетенции;

4) формирует Правительство Чеченской Республики и принимает решение о его отставке;

5) формирует Совет экономической и общественной безопасности Чеченской Республики;

6) представляет Парламенту Чеченской Республики кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Чеченской Республики, мировых судей;

7) не реже одного раза в год представляет послание Парламенту Чеченской Республики и народу Чеченской Республики о социально-экономическом развитии Чеченской Республики и задачах органов государственной власти Чеченской Республики на очередной год;

8) согласовывает с федеральными органами исполнительной власти кандидатуры на назначение на должности руководителей территориальных органов исполнительной власти Российской Федерации в Чеченской Республике в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

8.1) согласовывает представленную Генеральным прокурором Российской Федерации кандидатуру для назначения на должность прокурора Чеченской Республики;

9) назначает половину состава Избирательной комиссии Чеченской Республики;

10) вправе требовать созыва внеочередных заседаний Парламента Чеченской Республики, а также созывать вновь избранный Парламент Чеченской Республики на первое заседание ранее срока, установленного для этого Конституцией Чеченской Республики;

11) вправе участвовать в работе Парламента Чеченской Республики с правом совещательного голоса, и т.д.

В итоге реформ 2000-х гг. в северокавказских республиках роль федерального центра в организации региональной власти усилилась, а статус глав республик снижен. Отмена прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ позволила федеральной власти влиять на наделение полномочиями главы исполнительной власти республики. Главы республик из самостоятельных лидеров превратились в проводников курса общероссийской власти, соподчиненных Президенту России и полпреду Президента РФ в федеральном округе. В 2012 году был принят федеральный закон № 40-ФЗ от 02.05.2012 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"». В результате которого, высшее должностное лицо субъекта избирается

представительным органом субъекта. На наш взгляд данный порядок не играет положительной роли для построения государственной власти в ряде субъектах.

Позитивным моментом отмены прямых выборов глав исполнительной власти республик являлось то, что косвенное избрание стало инструментом в борьбе с клановостью и коррупцией. Ограничения, установленные федеральным законодательством, отразили несоответствие института президента республик ограниченному объему их власти, в первую очередь, в силу дотационного характера экономики.

За 2005–2011 гг. произошла смена всех глав республик Северного Кавказа в соответствии с принятой в декабре 2004 г. процедурой выборов, но только в двух случаях – в Адыгее и Карачаево-Черкесии – назначение новых руководителей было очередным. Во всех остальных случаях отставка прежних глав республик была досрочной и зачастую инициированной из центра. Наибольшая нестабильность отмечена в Дагестане и Карачаево-Черкесии. Это связано с острой конкуренцией этноклановых группировок и примерным равенством их ресурсного потенциала. Причиной тому – депрессивное состояние экономики и социальной сферы, этнорелигиозный радикализм и терроризм, слабость общероссийской гражданской идентичности в республиках Северного Кавказа. В данных условиях политический процесс устойчиво носит конфликтогенный характер, а деятельность исполнительной власти превращается в антикризисную, а не модернизационную¹. В результате, были внесены изменения в законодательство субъектов Российской Федерации (см. например Закон Республики Ингушетия от 8 мая 2013 г. № 1-РЗП)². Соответственно избрание высшего должностного лица субъекта представительным органом субъекта

¹ Кокорхоева, Д.С. Институт Президента в республиках Северного Кавказа: проблемы политического реформирования/ Д.С. Кокорхоева//Вестник СГУТиКД. 2011.- № 4 (18) - С. 303.

² Там же.

может отрицательно сказаться на обстановке в Северо-кавказском федеральном округе.

1. 4. Правительство в субъектах Российской Федерации и его место в системе исполнительной власти

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации обладает общей компетенцией в сфере исполнительно-распорядительной деятельности.¹

В зависимости от места и роли высшего должностного лица и других факторов правительство в республиках определяется по-разному. Например, в соответствии с Конституцией Адыгеей – ст.84.- в систему органов исполнительной власти Республики Адыгея входят министерства, комитеты, иные органы исполнительной власти Республики Адыгея во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Республики Адыгея - Кабинетом Министров Республики Адыгея. В соответствии со ст. 83 Конституции Ингушетии Правительство Республики Ингушетия является высшим исполнительным органом государственной власти Республики Ингушетия. В соответствии со ст. 113 Конституции Республики Тыва . Правительство Республики Тыва является высшим коллегиальным и постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Республики Тыва. Кабинет Министров Республики Татарстан - Правительство Республики Татарстан- является исполнительным и

¹ Кокотов, А.Н., Кукушкин, М.И. Конституционное право России: учебник/ А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.:НОРМА, ИНФРА- М.- 2010.- С. 456 (544с.)

распорядительным органом государственной власти Республики Татарстан. Аналогично в республике Саха(Якутия) – также- исполнительный и распорядительный орган.

Основными полномочиями высшего исполнительного органа государственной власти республики являются разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития региона, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и экологии. Правительство обеспечивает исполнение республиканского бюджета и готовит отчет об его исполнении, отчеты о выполнении программ социально-экономического развития и т. д.¹

Не секрет, что большинство республик в составе Российской Федерации имели стремление к большей степени автономии , хотя по российской конституции все субъекты федерации являются равноправными. Тем не менее, существует ярко выраженное и исторически обусловленное тяготение республик Северного Кавказа к политической самостоятельности.

Носителями этой тенденции являются, с одной стороны, старые советские элиты, которые сформировались в тот период, когда республики обладали большим набором прав и полномочий в сравнении с краями и областями и имели особый статус национально-территориальных автономий. С другой стороны, политическая автономия является целью националистически настроенных групп, среди которых остаются и носители сепаратистских настроений. В то же время, как показывает проведенное исследование, влияние советских по происхождению элит в настоящее время достаточно быстро снижается, а сепаратизм не пользуется широкой популярностью среди населения.

¹ Дьячковский, С.Н. Особенности организации исполнительной власти в республиках Российской Федерации в условиях формирования централизованной Федерации/ Дьячковский С.Н. // Регионоведение. – Саранск.- 2009. - № 1. - С. 33. (С. 29-37).

В современной правовой ситуации республики имеют весьма ограниченные дополнительные полномочия, которые могли бы свидетельствовать об их особом статусе. В соответствии с конституцией, наиболее важным таким полномочием является право на введение и использование собственных государственных языков. Кроме того, республика имеет свою конституцию (а не устав, как другие регионы), а орган судебной власти в ней именуется Верховным судом, как и в России в целом. В то же время республиканские конституции, равно как и деятельность Верховного суда республики должны соответствовать единому российскому законодательству, превращая данные наименования в простые символы.¹

Руководство и организация деятельности Правительства осуществляется Председателем Правительства (Премьер-министром), который назначается Главой (республики. В одних республиках главе исполнительной власти требуется согласие парламента только при назначении Председателя Правительства (Башкирия, Дагестан, Калмыкия и др.), в других — с парламентом согласуется и назначение заместителей Председателя Правительства и отдельных министров. Как правило, в республиках парламент вправе решать вопрос о доверии / недоверии в отношении членов правительства, в назначении которых он принимал участие.

Полномочия Правительства в различных субъектах Российской Федерации во многом идентичны. Так, в соответствии с Конституцией Республики Татарстан Кабинет Министров Республики Татарстан:

¹ Современная эволюция политической системы на Северном Кавказе и перспективы модернизационных процессов. М. 2011. Исследование было проведено под руководством вице-президента Центра политических технологий, доктора политических наук Туровского Ростислава Феликсовича. В исследовании также принимали участие: Березкин А.К., Гаджибекова Э.М., Егорова А.Н., Левин П.Е., Прокопов Г.В.- С.14

1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

2) разрабатывает проект бюджета Республики Татарстан, проекты программ социально-экономического развития Республики Татарстан, составляет проект консолидированного бюджета Республики Татарстан;

3) обеспечивает исполнение бюджета Республики Татарстан, готовит отчет о его исполнении и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития Республики Татарстан, составляет отчет об исполнении консолидированного бюджета Республики Татарстан;

4) разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Республики Татарстан, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, культуры, образования, науки, здравоохранения, социального обеспечения, охраны природы и экологии; способствует осуществлению мер по организации государственного страхования и единой системы учета и статистики, реализации общегосударственной политики оплаты труда;

5) управляет и распоряжается собственностью Республики Татарстан в соответствии с законами Республики Татарстан, а также федеральной собственностью, переданной в управление Республики Татарстан в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

6) осуществляет внешнеэкономическую деятельность;

7) образует в случае необходимости комитеты, управления и другие ведомства при Кабинете Министров;

8) утверждает положения о министерствах, государственных комитетах и ведомствах Республики Татарстан;

9) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством изданные ими правовые акты в случае,

если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам Республики Татарстан, а также вправе обратиться в суд;

10) заключает в соответствии с федеральным законом соглашения с федеральными органами исполнительной власти о взаимной передаче осуществления части своих полномочий;

11) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Конституцией Республики Татарстан и законами Республики Татарстан, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти. Кабинет Министров Республики Татарстан обеспечивает исполнение на территории Республики Татарстан Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан, издает постановления и распоряжения и проверяет их исполнение. Постановления и распоряжения Кабинета Министров Республики Татарстан обязательны к исполнению на всей территории Республики Татарстан.

В соответствии с пунктом «г» части 1 статьи 100 Конституции Кабардино-Балкарской Республики к полномочиям Парламента КБР относится дача согласия Главе Кабардино-Балкарской Республики на назначение Председателя Правительства КБР; пунктом «в» части 1 той же статьи установлено, что решение вопроса о доверии (недоверии) Главе Кабардино-Балкарской Республики, Правительству Кабардино-Балкарской Республики, Председателю Правительства Кабардино-Балкарской Республики также относится к прерогативам Парламента КБР). Последнее полномочие существенно отличает республиканскую конституционную норму от федеральной, т.к. в Конституции Российской Федерации не предусмотрена постановка в парламенте вопроса о доверии либо недоверии

именно Председателю Правительства. Полагаю, что данная норма по логике построения республиканской исполнительной власти является избыточной, ее следует исключить из текста Конституции Кабардино-Балкарии.

Новеллой Конституции КБР является норма, включенная в статью 100, а именно подпункт «г-1», согласно которому к полномочиям Парламента КБР отнесено также «установление по представлению Главы Кабардино-Балкарской Республики системы исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики. Непосредственно статусу и полномочиям Правительства Кабардино-Балкарской Республики посвящена Глава VI Конституции Республики (статьи 108-114) и Закон Кабардино-Балкарской Республики от 20.02.1999 г. № 5-РЗ «О Правительстве Кабардино-Балкарской Республики».

Согласно статье 108 (ч. 1) Конституции Кабардино-Балкарской Республики Правительство Республики является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, подотчетным Главе Кабардино-Балкарской Республики.

Конституционная формула статуса Правительства Республики получила интересное и вполне оправданное развитие в Законе «О Правительстве Кабардино-Балкарской Республики», в статье 1-й которого записано: «Правительство Кабардино-Балкарской Республики является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, подотчетным в своей деятельности Главе Кабардино-Балкарской Республики, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики, также Правительству Российской Федерации» (в ред. законов КБР от 13.08.2001 г. № 84-РЗ, от 06.12.2003 г. № 109-РЗ, от 30.01.2006 г. № 10-РЗ;.).

К основным принципам деятельности Правительства Кабардино-Балкарской Республики Закон «О Правительстве Кабардино-Балкарской Республики» относит принципы: верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Конституции Кабардино-Балкарской Республики, законов Кабардино-Балкарской Республики; обеспечения прав и свобод человека и гражданина, народовластия, федерализма, гласности и коллегиальности (статья 3). Таким образом, руководящими принципами (началами) деятельности Правительства Кабардино-Балкарии являются: верховенство законов (законность), обеспечение прав и свобод человека и гражданина, народовластие, федерализм, гласность, коллегиальность.

В связи с этим следует сказать об интересной классификации принципов (как она их называет) статуса высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предложенной Ж.И. Овсепян, а именно:

«Во-первых, это правило, согласно которому высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом...

Во-вторых, территория деятельности исполнительного органа государственной власти субъекта РФ ограничивается пределами территории субъекта РФ...

В-третьих, «наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, его структура, порядок его формирования» устанавливается субъектом РФ самостоятельно...

В-четвертых, ... общим в характеристике статусов высших исполнительных органов государственной власти всех субъектов РФ является то, что во всех субъектах РФ «высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать»...

В-пятых, на федеральном уровне закрепляется общий во всех субъектах РФ порядок финансирования высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта РФ: «осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей» (п. 5 ст. 20 ФЗ)¹

Возвращаясь в целом к институту исполнительной власти, в субъектах, по нашему мнению, необходимо согласиться с мнением Лугуевой Н.К. институт исполнительной власти представляет собой конституционно установленный властный исполнительно-распорядительный механизм государственного управления, призванный непосредственно и практически целеполагать, организовывать и регулировать публичную жизнедеятельность людей, в которой выражаются взаимоотношения государства и его составных частей, конкретных личностей и их коллективов. Этот институт обеспечивает реализацию Законов в конкретных правоотношениях; обоснован методологический подход, состоящий в том, что институт исполнительной власти субъекта федерации должен исследоваться в целостной системе федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов федерации и исполнительных органов местного самоуправления, поскольку именно так выявляются взаимосвязи и взаимодействия, определяющие их возможности в области управления общественными процессами. Также - на основе анализа Конституции Российской Федерации и ее субъектов выдвинуто положение о том, что эффективность функционирования вертикали исполнительной власти Российской Федерации, возрастание ее роли в решении социальных, экономических, политических проблем общества во многом зависит от оптимального взаимодействия органов исполнительной власти Российской

¹ См.: Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.) / Ж.И. Овсепян. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та.- 2006.- С. 436-437.

Федерации с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; причем данное положение имеет особое значение при реализации предметов ведения не только по ст.72 Конституции Российской Федерации, но и ст.71, поскольку органы исполнительной власти объективно заинтересованы в том, чтобы на их территории все вопросы решались на высоком профессиональном уровне.¹ В соответствии со ст. 39 Устава (Основного закона) Ставропольского края правительство Ставропольского края является постоянно действующим органом исполнительной власти Ставропольского края. Правительство Ставропольского края возглавляет Губернатор Ставропольского края.

В состав Правительства Ставропольского края входят по должности Губернатор Ставропольского края, первые заместители председателя Правительства Ставропольского края, заместители председателя Правительства Ставропольского края, а также по решению Губернатора Ставропольского края руководители органов исполнительной власти Ставропольского края.

Правительство Ставропольского края обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации, Устава(Основного Закона) Ставропольского края и иных правовых актов Ставропольского края на территории Ставропольского края.

Структура и порядок формирования Правительства Ставропольского края устанавливаются законом Ставропольского края².

Речь идет о Законе Ставропольского края, от 6 ноября 1997 года № 32-кз «О Правительстве Ставропольского края», который был принят Государственной Думой Ставропольского края 1 ноября 1997 года. Также деятельность Правительства Ставропольского края регулирует

¹ Лугуева, Н.К. Указ. сочинение.- С. 12-13.

² Устав (Основной Закон) Ставропольского края. (принят постановлением Государственной Думы Ставропольского края от 29 сентября 1994 г. №117-8 ГДСК) (с изменениями и дополнениями) Электронный ресурс[http://constitution.garant.ru/region/ustav_stavrop/chapter/5/#block_500]

Постановление Правительства Ставропольского края от 20 ноября 2013 г. № 419-п "О Регламенте Правительства Ставропольского края".

Регламентом Правительства Ставропольского края установлены общие правила организации и деятельности высшего органа исполнительной власти края, в том числе основные элементы его структуры, порядок осуществления ими функций по реализации своих полномочий.

Закреплены порядок планирования работы Правительства края и принципы ее организации, порядок образования при Правительстве и Губернаторе координационных и совещательных органов в форме советов, комиссий, рабочих групп, порядок исполнения поручений, взаимодействия Правительства с федеральными органами государственной власти, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, взаимодействия Правительства с Думой края, с органами прокуратуры, юстиции и судебной власти, с общественной палатой Ставропольского края. Оговорены правила организации внутреннего документооборота, порядок подготовки и принятия нормативных актов Правительства, порядок работы с обращениями граждан и их личного приема членами Правительства. Как мы видим, практически в каждом субъекте деятельность Правительства субъекта регулируется помимо Конституциями и Устами субъектов РФ еще и дополнительными актами. Которые детально регламентируют всю деятельность органов исполнительной власти субъекта. Кстати, во многих Основных Законах субъектов отсутствует отдельная глава, регламентирующая деятельность и полномочия Правительства субъекта. Как с приведенным выше субъектом (Ставропольским краем) Глава 5 Устава Ставропольского края обозначена как – Губернатор Ставропольского края. Правительство Ставропольского края. Но в соответствии с Федеральным Законом от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а

также должности государственной или муниципальной службы»¹ пункт 4 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнен следующим абзацем: «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации»².

Правительство Ставропольского края разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Ставропольского края, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Правительство Ставропольского края:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

б) разрабатывает для представления Губернатором Ставропольского края в Думу Ставропольского края проект бюджета Ставропольского края, а

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы: федер. закон от 02.03. 2007 №24 – ФЗ // Российская газета. -06.03.2007.- № 46 (4309). -С. 10.

² Там же.

также проекты программ социально - экономического развития Ставропольского края.

в) обеспечивает исполнение бюджета Ставропольского края и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально - экономического развития Ставропольского края для представления их Губернатором Ставропольского края в Думу Ставропольского края;

в.1) готовит до 1 мая ежегодный отчет о результатах деятельности Правительства Ставропольского края, в том числе по вопросам, поставленным Думой Ставропольского края, и ежегодный доклад об основных направлениях социально-экономического развития Ставропольского края на текущий год;

г) формирует иные органы исполнительной власти Ставропольского края.

д) управляет и распоряжается собственностью Ставропольского края в соответствии с законами Ставропольского края, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Ставропольскому краю в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

е) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации, законодательством Ставропольского края изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным правовым актам Российской Федерации, Уставу (Основному Закону) Ставропольского края, законам и иным правовым актам Ставропольского края, а также вправе обратиться в суд;

з) осуществляет право законодательной инициативы посредством внесения законопроектов, а также проектов иных правовых актов в Думу Ставропольского края;

и) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Уставом (Основным Законом) Ставропольского края и законами Ставропольского края, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными [статьей 78](#) Конституции Российской Федерации. Срок полномочий Правительства Ставропольского края ограничивается сроком полномочий Губернатора Ставропольского края.

В случае досрочной отставки Правительства Ставропольского края оно продолжает действовать вплоть до формирования нового состава Правительства Ставропольского края.

В состав Правительства Кабардино-Балкарии входят Председатель Правительства Кабардино-Балкарской Республики, заместители Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики, министры, а также другие должностные лица, определяемые Президентом Кабардино-Балкарской Республики (часть 3 статьи 108 Конституции КБР и статья 5 Закона о Правительстве КБР).

Важно и то, что с момента принесения присяги Главой Кабардино-Балкарской Республики правительство КБР слагает свои полномочия (часть 4 статьи 108 Конституции КБР).

Статья 109 Конституции Кабардино-Балкарской Республики и статья 6 Закона КБР «О Правительстве Кабардино-Балкарской Республики» определяют порядок назначения Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики, которое осуществляется Главой Кабардино-Балкарской Республики с согласия республиканского Парламента. Причем предложение о кандидатуре Председателя Правительства КБР вносится не позднее недельного срока после вступления в должность Главы Кабардино-Балкарской Республики или после отставки Правительства КБР, либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства

КБР республиканским Парламентом. В свою очередь Парламент КБР в течение недели со дня внесения кандидатуры на должность Председателя Правительства КБР большинством голосов от числа избранных депутатов республиканского Парламента принимает решение о даче согласия на назначение внесенной Главой КБР кандидатуры на должность Председателя Правительства КБР либо об отклонении указанной кандидатуры. Важно подчеркнуть при этом, что отклоненная кандидатура на должность Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики повторно не может вноситься, что принципиально отличается от федеральной модели назначения главы Правительства.

Статья 111 Конституции Кабардино-Балкарии регламентирует порядок отставки Правительства КБР как по его собственной инициативе, так и в результате недоверия, выраженного Парламентом КБР, с которым согласен Глава КБР (а он вправе и не согласиться). В случае, если Парламент КБР в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству КБР, приняв решение большинством голосов от числа избранных депутатов, Глава Кабардино-Балкарской Республики в течение месяца объявляет об отставке Правительства Республики.

Что касается закрепленного в части 4 той же статьи Конституции КБР права Парламента КБР выразить недоверие непосредственно Председателю Правительства КБР, то выше мною уже высказывалось мнение об избыточности этой нормы и желательности ее исключения из Конституции КБР.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство КБР по поручению Главы КБР продолжает действовать до формирования нового Правительства КБР (часть 5 статьи 111 Конституции КБР).

Заместители Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики, министры назначаются на должность и освобождаются от должности Главой Кабардино-Балкарской Республики (в ред Законов КБР от 06.12.2003 № 108-РЗ, от 30.01.2006 № 10-РЗ).

Заместители Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики, министры вправе подавать заявления об отставке (в ред. Закона КБР от 30.01.2006 № 10-РЗ).

Члены Правительства Кабардино-Балкарской Республики обязаны в течение недели после введения в состав Правительства Кабардино-Балкарской Республики, а впоследствии ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представлять в налоговые органы сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также являющемся объектом налогообложения имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Налоговые органы направляют эти сведения Главе Кабардино-Балкарской Республики и в Парламент Кабардино-Балкарской Республики. Такие сведения могут быть опубликованы. (в ред. Закона КБР от 30.01.2006 № 10-РЗ)

Члены Правительства Кабардино-Балкарской Республики не вправе:

а) быть членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Парламента Кабардино-Балкарской Республики, депутатами иных законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатами выборных органов местного самоуправления; (в ред. Закона КБР от 30.01.2006 № 10-РЗ);

б) занимать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления; (в ред. Закона КБР от 30.01.2006 № 10-РЗ)

в) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы. Члены Правительства Кабардино-Балкарской Республики обязаны передавать в доверительное управление под гарантию государства на время своего пребывания в составе Правительства Кабардино-Балкарской Республики находящиеся в их собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале

коммерческих организаций в порядке, установленном республиканским законом;

г) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

д) быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти;

е) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения другое государственное имущество и служебную информацию, предназначенную только для обеспечения служебной деятельности;

ж) получать гонорары за публикации и выступления в средствах массовой информации в качестве члена Правительства Кабардино-Балкарской Республики;

з) получать в связи с осуществлением своих полномочий не предусмотренные республиканским законодательством подарки, денежное и иное вознаграждение (услуги, оплата развлечений и отдыха, ссуды и другое) от физических и юридических лиц;

и) выезжать в служебные командировки за пределы Кабардино-Балкарской Республики за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации Кабардино-Балкарской Республики, международными договорами или на взаимной основе по договоренности с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями.

В соответствии с Федеральным Законом от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности

государственной или муниципальной службы»¹ пункт 4 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнен следующим абзацем: «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации»².

Правительство Кабардино-Балкарской Республики руководит работой министерств и иных республиканских органов исполнительной власти и контролирует их деятельность, взаимодействует с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Министерства и иные республиканские органы исполнительной власти подчиняются Правительству Кабардино-Балкарской Республики и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Положения о министерствах и иных республиканских органах исполнительной власти, а также предельная численность работников их аппаратов и размер ассигнований на их содержание в пределах средств, предусмотренных на эти цели в республиканском бюджете Кабардино-Балкарской Республики, утверждаются постановлением Правительства

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы: федер. закон от 02.03.2007 №24-ФЗ // Российская газета. -2007.- 6 марта. -№ 46 (4309). С. 10.

² Там же.

Кабардино-Балкарской Республики (в ред. Закона КБР от 15.07.2006 № 53-РЗ).

Председатель Правительства Кабардино-Балкарской Республики по представлениям соответствующих министров и руководителей иных республиканских органов исполнительной власти и по согласованию с Главой Кабардино-Балкарской Республики назначает на должность и освобождает от должности заместителей министров, заместителей руководителей иных республиканских органов исполнительной власти. Правительство Кабардино-Балкарской Республики утверждает членов коллегий министерств и иных республиканских органов исполнительной власти (в ред. Закона КБР от 15.07.2006 № 53-РЗ).

Правительство Кабардино-Балкарской Республики имеет право отменять акты министерств Кабардино-Балкарской Республики, других республиканских органов исполнительной власти или приостанавливать их действие (в ред. Закона КБР от 30.01.2006 № 10-РЗ).

В случае необходимости Правительство Кабардино-Балкарской Республики в пределах средств, предусмотренных республиканским бюджетом, вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные и иные органы при Правительстве Кабардино-Балкарской Республики. Задачи и полномочия таких организаций и органов определяются Правительством Кабардино-Балкарской Республики при их создании.

Общие полномочия Правительства Кабардино-Балкарской Республики следующие.

Правительство Кабардино-Балкарской Республики в пределах своих полномочий:

а) организует реализацию внутренней и внешнеэкономической политики республики, ее международных соглашений и межрегиональных договоров (соглашений);

б) осуществляет государственное управление и регулирование в социально-экономической сфере;

в) взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти;

г) обеспечивает в соответствии с законодательством единство системы исполнительной власти в Кабардино-Балкарской Республике, направляет и контролирует деятельность ее органов;

д) разрабатывает для представления Главой Кабардино-Балкарской Республики в Парламент Кабардино-Балкарской Республики проект республиканского бюджета Кабардино-Балкарской Республики, а также проекты программ социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики;

е) готовит отчет об исполнении республиканского бюджета Кабардино-Балкарской Республики и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики для представления их Главой Кабардино-Балкарской Республики в Парламент Кабардино-Балкарской Республики;

ж) в месячный срок разрабатывает подзаконные акты к принятым законам, если иные сроки не установлены Парламентом Кабардино-Балкарской Республики.

В соответствии с федеральным законодательством Правительство Кабардино-Балкарской Республики и Правительство Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

В сфере экономики Правительство Кабардино-Балкарской Республики:

а) осуществляет регулирование экономических процессов;

б) обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

в) прогнозирует социально-экономическое развитие Кабардино-Балкарской Республики, разрабатывает и осуществляет реализацию программы развития приоритетных отраслей экономики;

г) вырабатывает республиканскую структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;

д) участвует в разработке и реализации государственной политики в сфере международного экономического, финансового и инвестиционного сотрудничества;

е) формирует мобилизационный план экономики Кабардино-Балкарской Республики,

ж) определяет объемы и порядок поставок продукции (товаров) для государственных нужд Кабардино-Балкарской Республики;

з) осуществляет управление и распоряжение республиканской собственностью, федеральной собственностью, переданной в управление Кабардино-Балкарской Республике в соответствии с законодательством,

и) организует работу по разгосударствлению и приватизации, обеспечивает соблюдение законности и защиту интересов государства и граждан в процессе приватизации,

к) принимает меры по защите интересов местных производителей товаров, исполнителей работ и услуг.

В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики Правительство Кабардино-Балкарской Республики:

а) обеспечивает финансовую стабилизацию экономики, принимает меры по совершенствованию бюджетной, налоговой и финансово-кредитной политики;

б) вносит на рассмотрение Парламента Кабардино-Балкарской Республики основные направления финансово-кредитной политики в Кабардино-Балкарской Республике на предстоящий год и отчет о ходе реализации ее в прошедшем году;

в) обеспечивает исполнение республиканского бюджета;

г) разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен и тарифов в соответствии с действующим законодательством;

д) осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Кабардино-Балкарской Республики;

е) представляет в Парламент Кабардино-Балкарской Республики ежеквартальные отчеты об исполнении республиканского бюджета;

ж) вносит в Парламент Кабардино-Балкарской Республики предложение о предоставлении налоговых льгот

В социальной сфере Правительство Кабардино-Балкарской Республики:

а) обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты населения, охраны здоровья, обеспечения жильем;

б) разрабатывает меры по предотвращению роста безработицы, обеспечению занятости населения, совершенствованию системы подготовки и переподготовки кадров;

в) принимает меры по реализации прав граждан на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия;

г) содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;

д) взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;

е) разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

В области науки, культуры, образования Правительство Кабардино-Балкарской Республики:

а) разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, техники и технологий;

б) обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и

совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;

в) обеспечивает государственную поддержку развития культуры, возрождения и сохранения культурного наследия народов Кабардино-Балкарской Республики.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды Правительство Кабардино-Балкарской Республики:

а) обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

б) организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Кабардино-Балкарской Республики;

в) обеспечивает осуществление деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, по уменьшению их опасности и по ликвидации их последствий.

В области обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство Кабардино-Балкарской Республики:

а) участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

б) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью, алкоголизмом, наркоманией и другими общественно опасными явлениями;

в) разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов.

Правительство Кабардино-Балкарской Республики осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Конституцией Кабардино-Балкарской Республики и республиканскими законами, а также

предусмотренными Конституцией Российской Федерации соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Правительство Кабардино-Балкарской Республики на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, Конституции Кабардино-Балкарской Республики, республиканских законов, указов и распоряжений Президента Кабардино-Балкарской Республики, постановлений Парламента Кабардино-Балкарской Республики издает по вопросам своей компетенции постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Кабардино-Балкарской Республики, принимаемых большинством голосов от общего числа членов Правительства Кабардино-Балкарской Республики в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства Кабардино-Балкарской Республики. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Порядок рассмотрения проектов правовых актов, принятия, подписания, опубликования, вступления в силу, действия, а также изменения дополнения и прекращения действия правовых актов, принимаемых Правительством Кабардино-Балкарской Республики, устанавливается федеральными законами, Конституцией Кабардино-Балкарской Республики, республиканским законом, Регламентом Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Вопросы организации деятельности Правительства Кабардино-Балкарской Республики раскрываются в главе IV (статьи 22-27) Закона КБР «О Правительстве Кабардино-Балкарской Республики» и Регламенте

Правительства КБР, утвержденном Постановлением Правительства КБР от 27 июля 2006 г. № 193-ПП.

Председатель Правительства Кабардино-Балкарской Республики возглавляет Правительство Кабардино-Балкарской Республики, определяет основные направления деятельности и организует его работу.

Председатель Правительства Кабардино-Балкарской Республики:

а) представляет Правительство Кабардино-Балкарской Республики в Кабардино-Балкарской Республике и Российской Федерации а также за пределами территории Российской Федерации;

б) ведет заседания Правительства Кабардино-Балкарской Республики, обладая правом решающего голоса;

в) подписывает акты Правительства Кабардино-Балкарской Республики;

в-1) по представлениям соответствующих министров и руководителей иных республиканских органов исполнительной власти и по согласованию с Президентом Кабардино-Балкарской Республики распоряжением Правительства Кабардино-Балкарской Республики назначает на должность и освобождает от должности заместителей министров и заместителей руководителей иных республиканских органов исполнительной власти;

г) представляет Главе Кабардино-Балкарской Республики предложения о наложении дисциплинарных взысканий или о поощрении членов Правительства Кабардино-Балкарской Республики;

д) распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики;

е) на время своего отсутствия поручает исполнять свои обязанности одному из заместителей Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики;

ж) осуществляет иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

Председатель Правительства Кабардино-Балкарской Республики систематически информирует Президента Кабардино-Балкарской Республики о работе Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Заместители Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики:

а) подотчетны Председателю Правительства Кабардино-Балкарской Республики;

б) участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства Кабардино-Балкарской Республики;

в) участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства Кабардино-Балкарской Республики обеспечивают их исполнение;

г) координируют в соответствии с распределением обязанностей работу республиканских органов исполнительной власти дают им поручения и контролируют их деятельность;

д) предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство Кабардино-Балкарской Республики.

Министры, другие должностные лица – члены Правительства Кабардино-Балкарской Республики – участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства Кабардино-Балкарской Республики, принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства Кабардино-Балкарской Республики, обеспечивают их исполнение.

Министры, другие должностные лица – члены Правительства Кабардино-Балкарской Республики в обязательном порядке участвуют в обсуждении вопросов, относящихся к их компетенции.

Заседания Правительства Кабардино-Балкарской Республики проводятся Председателем Правительства Кабардино-Балкарской Республики в соответствии с Регламентом Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Заместители Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики, министры и другие должностные лица – члены Правительства Кабардино-Балкарской Республики участвуют в заседаниях лично. В случае невозможности участия в заседании заместители Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики, министры и другие должностные лица – члены Правительства Кабардино-Балкарской Республики информируют об этом Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Правительство Кабардино-Балкарской Республики может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

Подготовка и проведение заседаний Правительства Кабардино-Балкарской Республики осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Материалы заседаний Правительства Кабардино-Балкарской Республики и принятые по этим материалам решения относятся к служебной информации, порядок распространения которой устанавливается Регламентом Правительства Кабардино-Балкарской Республики, если иное не определено федеральными и республиканскими законами.

Правительство Кабардино-Балкарской Республики информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях, и о принятых по этим вопросам решениях.

Исключительно на заседаниях Правительства Кабардино-Балкарской Республики:

принимаются решения о представлении Главе Кабардино-Балкарской Республики для внесения в Парламент Кабардино-Балкарской Республики проектов республиканского бюджета, отчета об исполнении республиканского бюджета и государственных программ социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики;

устанавливаются объемы выпуска государственных ценных бумаг Кабардино-Балкарской Республики;

принимаются решения о внесении Правительством Кабардино-Балкарской Республики законопроектов в Парламент Кабардино-Балкарской Республики;

утверждаются прогнозные планы (программы) приватизации государственного имущества Кабардино-Балкарской Республики;

рассматриваются вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств республиканского бюджета, а также рассматриваются вопросы предоставления поддержки, оказываемой на возвратной основе, при сроке возврата более двух лет;

рассматриваются предложения или заключения о предоставлении налоговых льгот;

рассматриваются вопросы предоставления государственных гарантий Кабардино-Балкарской Республики;

принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иностранных государств и международными организациями;

принимаются решения о подписании отраслевых соглашений с федеральными органами исполнительной власти;

утверждаются положения о министерствах и об иных республиканских органах исполнительной власти;

утверждается Регламент Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

За ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей члены Правительства Кабардино-Балкарской Республики несут ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

Глава Кабардино-Балкарской Республики в соответствии с Конституцией Кабардино-Балкарской Республики и Законом обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства Кабардино-Балкарской Республики и других исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики.

Глава Кабардино-Балкарской Республики в соответствии с Конституцией Кабардино-Балкарской Республики и республиканскими законами для реализации своих конституционных полномочий осуществляет непосредственное руководство отдельными министерствами и иными республиканскими органами исполнительной власти, перечень которых определяется Главой Кабардино-Балкарской Республики при утверждении структуры республиканских органов исполнительной власти, при этом руководители указанных органов по вопросам своей работы в Правительстве Кабардино-Балкарской Республики находятся в подчинении Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Глава Кабардино-Балкарской Республики имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Глава Кабардино-Балкарской Республики отменяет правовые акты Правительства Кабардино-Балкарской Республики в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Конституции Кабардино-Балкарской Республики, республиканским законам и указам Президента Кабардино-Балкарской Республики.

В соответствии с Конституцией Кабардино-Балкарской Республики Правительство Кабардино-Балкарской Республики обладает правом законодательной инициативы.

Право законодательной инициативы Правительство Кабардино-Балкарской Республики реализует посредством внесения законопроектов в Парламент Кабардино-Балкарской Республики.

Правительство Кабардино-Балкарской Республики вправе вносить в Парламент Кабардино-Балкарской Республики в соответствии с Регламентом Парламента Кабардино-Балкарской Республики поправки к находящимся на его рассмотрении законопроектам.

Правительство Кабардино-Балкарской Республики может направлять в Парламент Кабардино-Балкарской Республики официальные отзывы о рассматриваемых в первом чтении проектах законов, а также поправки к законопроектам. Официальные отзывы Правительства Кабардино-Балкарской Республики подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении законопроектов на заседаниях Парламента Кабардино-Балкарской Республики.

Поправки к законопроектам и официальные отзывы Правительства Кабардино-Балкарской Республики о рассматриваемых в Парламенте Кабардино-Балкарской Республики законопроектах подписываются Председателем Правительства Кабардино-Балкарской Республики или исполняющим обязанности Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики и направляются в Парламент Кабардино-Балкарской Республики.

Члены Правительства Кабардино-Балкарской Республики участвуют в заседаниях Парламента Кабардино-Балкарской Республики, в порядке, установленном Регламентом Парламента Кабардино-Балкарской Республики.

Для представления в Парламенте Кабардино-Балкарской Республики внесенного Правительством Кабардино-Балкарской Республики законопроекта назначается официальный представитель (официальные представители) Правительства Кабардино-Балкарской Республики. По поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики или исполняющего обязанности Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства Кабардино-Балкарской Республики присутствуют на заседаниях Парламента Кабардино-Балкарской Республики при рассмотрении законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с Регламентом Парламента Кабардино-Балкарской Республики.

Правительство Кабардино-Балкарской Республики в соответствии с республиканским законом ежеквартально представляет Парламенту Кабардино-Балкарской Республики отчет о ходе исполнения республиканского бюджета и реализации государственных программ социально-экономического развития.

Парламент Кабардино-Балкарской Республики может выразить недоверие Правительству Кабардино-Балкарской Республики. Постановление о недоверии Правительству Кабардино-Балкарской Республики принимается большинством голосов от числа избранных депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики. В случае выражения Парламентом Кабардино-Балкарской Республики недоверия Правительству Кабардино-Балкарской Республики Президент Кабардино-Балкарской Республики вправе объявить об отставке Правительства Кабардино-Балкарской Республики либо не согласиться с решением Парламента Кабардино-Балкарской Республики. В случае, если Парламент Кабардино-Балкарской Республики в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Кабардино-Балкарской Республики, приняв решение большинством голосов от числа избранных депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики, Президент Кабардино-Балкарской Республики в течение месяца объявляет об отставке Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Парламент Кабардино-Балкарской Республики вправе выразить недоверие Председателю Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Постановление о выражении недоверия Председателю Республики принимается большинством голосов от числа депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики.

В случае выражения Парламентом недоверия Председателю Правительства Кабардино-Балкарской Республики Глава Кабардино-Балкарской Республики вправе объявить об отставке Правительства

Кабардино-Балкарской Республики либо не согласиться с решением Парламента Кабардино-Балкарской Республики.

Аппарат Правительства Кабардино-Балкарской Республики при реализации своих функций взаимодействует с другими структурными подразделениями Администрации, Аппаратом Парламента Кабардино-Балкарской Республики, аппаратом Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики, а также с органами исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики, органами местного самоуправления, организациями и должностными лицами.

Аппарат имеет свои бланки установленного образца.

Информационное, материально-техническое, транспортное обеспечение деятельности Аппарата, а также социально-бытовое обслуживание его работников осуществляют соответствующие структурные подразделения Администрации.

Руководство деятельностью Аппарата Правительства Кабардино-Балкарской Республики осуществляет заместитель Руководителя Администрации Главы Кабардино-Балкарской Республики – руководитель Аппарата Правительства Кабардино-Балкарской Республики, который назначается на должность и освобождается от должности Главой Кабардино-Балкарской Республики по представлению Председателя Правительства.

Заместитель Руководителя Администрации – Руководитель Аппарата:
руководит деятельностью Аппарата;

осуществляет непосредственное руководство отделом правовой экспертизы государственно-правового управления Администрации, общим отделом управления документационного обеспечения Администрации и сектором контроля исполнения решений Правительства Кабардино-Балкарской Республики контрольного управления Администрации;

координирует деятельность советников (помощников) Председателя Правительства;

формирует в установленном порядке проекты планов работы Правительства на очередной период и повесток заседаний Правительства и.т.д.

В соответствии со ст. 84 Конституции Республики Дагестан Правительство Республики Дагестан является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан формируется Главой Республики Дагестан в составе Председателя Правительства Республики Дагестан, заместителей Председателя Правительства Республики Дагестан и министров Республики Дагестан. Глава Республики Дагестан вправе ввести в состав Правительства Республики Дагестан, в том числе по предложению Председателя Правительства Республики Дагестан, руководителей других органов исполнительной власти Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан слагает свои полномочия перед вновь наделенным полномочиями Главой Республики Дагестан и по его поручению продолжает выполнять свои функции до формирования нового Правительства Республики Дагестан. В соответствии с Законом Республики Дагестан от 7 июня 2006 г. № 33 «О Правительстве Республики Дагестан»¹ Правительство Республики Дагестан самостоятельно решает вопросы государственного управления, отнесенные к его ведению федеральным законодательством, Конституцией Республики Дагестан, законами Республики Дагестан, указами и распоряжениями Главы Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан является коллегиальным органом, обеспечивающим согласованную деятельность органов исполнительной власти Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать со своим наименованием. Правительство Республики Дагестан осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента

¹ О Правительстве Республики Дагестан : Закон Республики Дагестан от 07.06.2006 N 33//Собрание законодательства Республики Дагестан-30.06.2006.- № 6, ст. 339.

Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, Конституции Республики Дагестан, законов Республики Дагестан, указов и распоряжений Главы Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Конституции Республики Дагестан и законов Республики Дагестан, принципами народовластия, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Правительство Республики Дагестан в пределах своих полномочий обеспечивает исполнение на территории Республики Дагестан Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Конституции Республики Дагестан, законов Республики Дагестан, указов и распоряжений Главы Республики Дагестан, а также договоров и соглашений, заключенных от имени Республики Дагестан, осуществляет систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти Республики Дагестан, принимает меры по устранению нарушений законодательства. Правительство Республики Дагестан: 1. Разрабатывает и представляет Главе Республики Дагестан для внесения в Народное Собрание Республики Дагестан проекты республиканского бюджета Республики Дагестан, программ социально-экономического развития Республики Дагестан; 2. Обеспечивает исполнение республиканского бюджета Республики Дагестан и готовит отчет о его исполнении и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития Республики Дагестан для представления их Главой Республики Дагестан в Народное Собрание Республики Дагестан; 3. Обеспечивает проведение государственной политики по экономическому и социально-культурному развитию Республики Дагестан; осуществляет меры по развитию науки, образования, культуры, рациональному использованию и охране природных ресурсов; 4. Осуществляет в соответствии с законом

управление и распоряжение республиканской собственностью, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Республики Дагестан в соответствии с федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; 5. Осуществляет меры по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, а также по обеспечению защиты прав и свобод граждан; 6. Осуществляет в установленном порядке внешнеэкономические связи; 7. Формирует иные органы исполнительной власти Республики Дагестан; 8. Осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами и законами Республики Дагестан, а также договорами и соглашениями, заключенными от имени Республики Дагестан. Общие вопросы руководства министерствами и иными органами исполнительной власти Республики Дагестан Правительство Республики Дагестан руководит работой министерств и иных органов исполнительной власти Республики Дагестан, координирует и контролирует их деятельность. Министерства и иные органы исполнительной власти Республики Дагестан подчиняются Правительству Республики Дагестан и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Правительство Республики Дагестан распределяет функции между органами исполнительной власти Республики Дагестан, утверждает положения о министерствах и об иных органах исполнительной власти Республики Дагестан, структуру их аппаратов, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на их содержание в пределах средств, предусмотренных на эти цели в республиканском бюджете Республики Дагестан. Положения об органах исполнительной власти Республики Дагестан, руководство деятельностью которых осуществляет Глава Республики Дагестан, а также структура и предельная численность работников их аппаратов утверждаются Главой Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов исполнительной власти Республики Дагестан, устанавливает размер

ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в республиканском бюджете Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан назначает на должность и освобождает от должности заместителей министров, заместителей руководителей иных органов исполнительной власти Республики Дагестан, находящихся в ведении Правительства Республики Дагестан, руководителей органов исполнительной власти Республики Дагестан, находящихся в ведении министерств, по представлению министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Республики Дагестан, утверждает членов коллегий министерств и иных органов исполнительной власти Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан вправе отменять акты органов исполнительной власти Республики Дагестан или приостанавливать действие этих актов. Правительство Республики Дагестан в случае необходимости по вопросам своей компетенции вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные и иные органы. Общие полномочия Правительства Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан в пределах своих полномочий: осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; направляет и контролирует деятельность органов исполнительной власти Республики Дагестан; разрабатывает и представляет на рассмотрение Главы Республики Дагестан программу деятельности на срок своих полномочий, разрабатывает проекты республиканских программ и обеспечивает реализацию утвержденных республиканских программ; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы; заключает соглашения, договоры, контракты по вопросам социально-экономического развития Республики Дагестан. Правительство Республики Дагестан осуществляет полномочия, переданные ему федеральными органами исполнительной власти. Полномочия Правительства Республики Дагестан в сфере экономики Правительство Республики Дагестан: осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации,

постановлениями Правительства Российской Федерации, Конституцией Республики Дагестан, законами Республики Дагестан, указами и распоряжениями Главы Республики Дагестан регулирование экономических процессов; прогнозирует социально-экономическое развитие Республики Дагестан, разрабатывает и представляет Главе Республики Дагестан проекты программ социально-экономического развития Республики Дагестан, обеспечивает их выполнение и представляет Главе Республики Дагестан отчет об их выполнении; осуществляет в соответствии с законом управление и распоряжение государственной собственностью Республики Дагестан, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Республике Дагестан в соответствии с федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; вырабатывает и проводит государственную структурную, инвестиционную, инновационную политику, принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации меры по развитию рыночной экономики; формирует мобилизационный план экономики Республики Дагестан, создает республиканские государственные резервы, определяет порядок их использования, принимает меры по концентрации ресурсов на реализации важнейших социально-экономических и научно-технических программ, участвует в создании общегосударственных резервов Российской Федерации; в соответствии с законодательством Российской Федерации в пределах Республики Дагестан обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; осуществляет в установленном федеральным законодательством порядке внешнеэкономическую деятельность; организует социально-экономическое, культурное, хозяйственное, научно-техническое сотрудничество Республики Дагестан с субъектами Российской Федерации, субъектами (административно-территориальными образованиями) иностранных государств, их органами и организациями, заключает в установленном законом порядке необходимые для этого двусторонние

договоры и соглашения; принимает в пределах своих полномочий меры по организации единой системы учета и статистики и ее совершенствованию, формированию сводного финансового баланса Республики Дагестан и другой социально-экономической информации для прогноза и регулирования производства, рынка и потребления; организует работу по разгосударствлению и приватизации государственной собственности Республики Дагестан, обеспечивает соблюдение законности и защиту интересов государства и граждан в процессе приватизации. Полномочия Правительства Республики Дагестан в сфере бюджетной, финансовой, налоговой, ценовой и кредитной политики Правительство Республики Дагестан: обеспечивает в пределах своих полномочий проведение единой финансовой, кредитной, налоговой политики, осуществляет меры по проведению единой политики цен; разрабатывает и направляет Главе Республики Дагестан для представления в Народное Собрание Республики Дагестан проект республиканского бюджета Республики Дагестан, проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Республики Дагестан, отчеты об исполнении республиканского бюджета Республики Дагестан, бюджетов государственных внебюджетных фондов Республики Дагестан, принимает меры по совершенствованию бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Республике Дагестан; распоряжается кредитными и иными финансовыми ресурсами Республики Дагестан; осуществляет управление государственным внутренним долгом Республики Дагестан; в установленном законодательством порядке выдает гарантии (поручительства) для привлечения кредитов и бюджетных ссуд в Республику Дагестан; привлекает финансовые средства кредитных и иных организаций, иностранные инвестиции для реализации программ социально-экономического развития Республики Дагестан; создает республиканские и внебюджетные централизованные финансовые фонды и определяет направления их использования; разрабатывает в соответствии с законодательством Российской Федерации проекты законов Республики

Дагестан по введению или отмене на территории Республики Дагестан налогов, сборов и иных обязательных платежей, изменению условий их взимания и предоставлению льгот и отсрочек по их уплате, содействует взиманию налогов и сборов, предусмотренных законодательством; вправе организовывать совместно с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти других субъектов Российской Федерации различные фонды для финансирования межреспубликанских научно-технических, экономических, социальных, природоохранных и других программ и работ по предотвращению и ликвидации последствий стихийных бедствий, катастроф и аварий. Полномочия Правительства Республики Дагестан в сфере науки, образования, культуры Правительство Республики Дагестан: разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, техники и технологий; реализует научно-техническую политику, направленную на повышение качества товаров и услуг; обеспечивает государственную поддержку развития культуры и сохранение культурного наследия народов Дагестана, удовлетворение культурных потребностей граждан; обеспечивает проведение единой государственной политики в области науки, образования, принимает меры по развитию и совершенствованию общего образования, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования с учетом социально-экономических, демографических и других условий и особенностей Республики Дагестан, развивает систему бесплатного образования. Полномочия Правительства Республики Дагестан в социальной сфере Правительство Республики Дагестан: обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию и защиту конституционных прав граждан в области социальной защиты и социальной поддержки; принимает меры по реализации и защите трудовых прав граждан, управляет социально-демографическими процессами, рациональным использованием трудовых ресурсов, участвует в реализации программ содействия занятости населения; принимает меры по реализации и защите

прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики; определяет основные направления социальной защиты населения в области жилищно-коммунального обслуживания; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы; взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями.

Полномочия Правительства Республики Дагестан в области административно-территориального устройства и земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды Правительство Республики Дагестан: участвует в пределах своих полномочий в решении вопросов административно-территориального устройства Республики Дагестан, управляет и распоряжается землями, находящимися в государственной собственности Республики Дагестан; определяет основные направления и обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и экологической безопасности Республики Дагестан; принимает меры по реализации и защите прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развития минерально-сырьевой базы в Республике Дагестан; координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий, катастроф, уменьшению их опасности и организует ликвидацию их последствий; обеспечивает проведение единой государственной политики в регулировании земельных отношений и проведении земельной реформы.

Полномочия Правительства Республики Дагестан в области обеспечения законности, прав и свобод граждан, правопорядка и безопасности Республики Дагестан Правительство Республики Дагестан: участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности,

общества, государства; осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью; обеспечивает контроль за соблюдением министерствами, иными органами исполнительной власти Республики Дагестан законов и иных нормативных правовых актов; принимает меры по развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов Республики Дагестан, обеспечению деятельности Конституционного Суда Республики Дагестан и мировых судей, систематизации и совершенствованию законодательства Республики Дагестан; принимает меры в пределах своей компетенции по обеспечению безопасности Республики Дагестан, осуществляет руководство гражданской обороной Республики Дагестан. Полномочия Правительства Республики Дагестан в области внешнеэкономических и международных связей Правительство Республики Дагестан: осуществляет в установленном порядке внешнеэкономические связи; участвует в решении вопросов в области международных связей Российской Федерации, непосредственно затрагивающих интересы Республики Дагестан; представляет в установленном законодательством порядке интересы Республики Дагестан в иностранных государствах; осуществляет в пределах своей компетенции связи с субъектами Российской Федерации и субъектами (административно-территориальными образованиями) иностранных государств в области экономики, науки, образования, здравоохранения, культуры, спорта, туризма; в установленном законодательством порядке принимает меры по защите геополитических интересов Республики Дагестан, защите интересов жителей Республики Дагестан за пределами ее территории; представляет Главе Республики Дагестан предложения по открытию представительств Республики Дагестан и кандидатурам на должность представителя в субъектах Российской Федерации, субъектах (административно-территориальных образованиях) иностранных государств. Иные полномочия

Правительства Республики Дагестан Правительство Республики Дагестан осуществляет иные полномочия в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Дагестан, законами Республики Дагестан, указами и распоряжениями Главы Республики Дагестан, а также договорами и соглашениями, заключенными от имени Республики Дагестан. Особенности деятельности Правительства Республики Дагестан при введении режима военного или чрезвычайного положения определяются федеральными законами. Акты Правительства Республики Дагестан Правительство Республики Дагестан на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Конституции Республики Дагестан, законов Республики Дагестан, указов и распоряжений Главы Республики Дагестан издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Республики Дагестан. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Республики Дагестан. Постановления и распоряжения Правительства Республики Дагестан подписываются Председателем Правительства Республики Дагестан или лицом, исполняющим обязанности Председателя Правительства Республики Дагестан. Постановления и распоряжения Правительства Республики Дагестан, принимаемые в пределах его компетенции, являются обязательными для исполнения всеми органами исполнительной власти Республики Дагестан, органами местного самоуправления, всеми физическими и юридическими лицами на территории Республики Дагестан. Постановления и распоряжения Правительства Республики Дагестан могут быть отменены или приостановлены Главой Республики Дагестан, а также обжалованы в суд. Постановления и распоряжения Правительства Республики Дагестан, за исключением постановлений и распоряжений,

содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. Постановления Правительства Республики Дагестан, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования. Иные постановления Правительства Республики Дагестан, в том числе содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства Республики Дагестан считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Республики Дагестан. Распоряжения Правительства Республики Дагестан вступают в силу со дня их подписания. Правительство Республики Дагестан осуществляет контроль за исполнением принятых им решений непосредственно или через подведомственные ему органы исполнительной власти. Правительство Республики Дагестан вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Глава 2. Правовые проблемы эффективной организации исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации

2.1. Пути оптимизации взаимодействия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с правительством с иными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Исполнительная власть и органы, ее осуществляющие, в силу специфики своей природы требует применения для реализации стоящих перед ними задач и функций системы оптимальных принципов, форм и методов деятельности. По мнению некоторых ученых сложившаяся схема разграничения полномочий стала своеобразным административным основанием федеративных отношений, позволяя центру реально стоять над субъектами РФ в роли определяющего содержание, контролирующего и в ряде случаев финансирующего выполнения их полномочий¹.

¹ Лескин, В. Н. Категория полномочий в диагностике Российского федерализма и качества государственного управления/ В.Н. Лескин //Проблемный анализ и

Анализируя виды органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский считают, что Глава субъекта в составе Российской Федерации имеет большие полномочия в сфере исполнительной власти. Причем определяющее, решающее значение имеет следующий момент: является ли Глава субъекта непосредственно только главой государства (а это непосредственно относится к республикам в составе Российской Федерации) или одновременно выступает главой исполнительной власти. В конституциях многих республик в должности Главы республики соединяются функции главы государства (республики) и одновременно главы исполнительной власти. Такое правовое положение (главы) республики противоречит ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, расходится со ст. 80 и другими статьями Конституции¹ И хотя данное высказывание касалось, действующих на тот момент Президентов республик, с изменением названия «Президент» республики на «Глава» республики, по мнению многих авторов, это относится к действующим Главам республик.

Но мы позволим себе не согласиться с мнением известных ученых.

Как известно в части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации закрепляется высшая юридическая сила, прямое действие и применение на всей территории Российской Федерации ее Конституции. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Эта общая конституционная норма неоспорима и не может подвергаться корректировке (поправкам) иначе, как путем принятия новой Конституции России. Однако, в чем же Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский усматривают противоречие нормы о совмещении поста главы республики с главой исполнительной власти с названным конституционным положением неясно, ибо прямого государственно-управленческое проектирование. – № 6.-. – Т. 5. – 2012.- С 28.

¹ См.: Габричидзе, Б.Н., Чернявский, А.Г. Органы государственной власти современной России/ Б.Н. Габричидзе, Б.Н. Чернявский – М.: Издательско-торговая корпорация Дашков и К⁰- 2004.- С. 52.

противоречия в данном случае нет. Ссылка на статью 80 Конституции Российской Федерации также не проясняет вопрос, так как в ней речь идет о статусе Президента России вне связи с правовым положением президентов республик-субъектов Федерации. Что касается других статей Конституции России, то можно, например, сослаться в данном случае на часть 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации, согласно которой система органов государственной власти республик и иных субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Проведенный в первой главе настоящего исследования анализ, на мой взгляд, убедительно показал, что законодательство ряда субъектов, в том числе республик, в настоящее время приведено в полное соответствие с требованиями Конституции Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Вообще говоря, в свое время (по Конституции России в редакции 1992 г.) Президент Российской Федерации также позиционировался как высшее должностное лицо нашего государства и только в Конституции Российской Федерации 1993 г. он был записан как Глава государства. Поэтому нет ничего, что в принципиальном плане запрещало бы рассматривать высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) республики-субъекта Российской Федерации в качестве главы республики (государства).

Должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – это государственная должность устанавливаемая конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации.

В качестве фактора, якобы усиливающего сомнения в наличии статуса главы субъекта Российской Федерации у высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа), А.Н. Чертков называет то обстоятельство, что у высшего должностного лица субъекта Российской Федерации значительно меньше представительских функций¹. Однако, это вовсе не удивительно, если учесть наличие свыше 80 субъектов Российской Федерации и соотношение масштабов (уровней) представительских функций у Президента России как главы всего федеративного государства и у главы субъекта Федерации (республики, например), как составной части Российской Федерации. Только на основании количественной разницы в представительных функциях вряд ли оправданно отказывать высшему должностному лицу Республики в правовом статусе Главы Республики (государства) в составе Российской Федерации. Да и не так уж мало у него представительских и иных полномочий, как это может показаться на первый взгляд. Остановимся на этом подробнее. Из почти полусотни полномочий глав республик и других высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, перечисленных А.Н. Чертковым², практически каждое третье относится к представительским или весьма близким к ним функциям. Так, например, к полномочиям представительского характера Главы Кабардино-Балкарской Республики как главы субъекта Федерации относятся:

1) п.4. ст. 78 Глава Кабардино-Балкарской Республики как глава государства представляет Кабардино-Балкарскую Республику в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также за рубежом;

2) Глава Кабардино-Балкарской Республики:

¹ См.: Чертков, А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный)/ А.Н. Чертков – М.: ЗАО Юстицинформ- 2006. -С. 210.

² См.: Указ. соч. -С. 205-209.

а) осуществляет руководство внутренней политикой Кабардино-Балкарской Республики и координирует с Российской Федерацией международные и внешнеэкономические связи Кабардино-Балкарской Республики;

б) ведет переговоры и подписывает договоры и соглашения от имени Кабардино-Балкарской Республики.

К представительским функциям Главы Карачаево-Черкесской Республики относится в соответствии со ст. 63 Конституции следующее:

1). Глава Карачаево-Черкесской Республики является гарантом Конституции Карачаево-Черкесской Республики, прав и свобод человека и гражданина, межнационального согласия, прав и законных интересов Карачаево-Черкесской Республики, обеспечивает соблюдение законов, межреспубликанских и международных обязательств Карачаево-Черкесской Республики, функционирование и взаимодействие органов государственной власти Карачаево-Черкесской Республики.

2) В соответствии с п. «в» и «г» ст. 68 Конституции республики представляет Карачаево-Черкесскую Республику в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей и подписывает договоры и соглашения от имени Карачаево-Черкесской Республики;

Анализируя основные пути оптимизации взаимодействия Главы субъектов с Правительством субъектов, считаю необходимым выделить в качестве главных следующие.

Во-первых, в процессе осуществления координации и обеспечения взаимодействия республиканских органов исполнительной власти с федеральной исполнительной властью¹ Глава субъекта как глава

¹ О понятии и системе федеральной исполнительной власти см.: Выголовский, Д.С.

Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России:

исполнительной власти субъекта Федерации и его высшее должностное лицо вправе действовать самостоятельно, вне рамок функционирования коллегиального органа исполнительной власти субъекта (например, Правительства КБР). Вместе с тем в ходе реализации согласованных решений основная нагрузка и ответственность возлагаются на Правительство субъектов как высший коллегиальный исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Наряду с этим на Правительстве субъекта лежит обязанность подготовки предложений от отраслевых и межотраслевых органов исполнительной власти субъекта для Главы субъекта, в том числе и по вопросам взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти.

Во-вторых, должна быть серьезно активизирована и улучшена практика деятельности координационных и консультативно-совещательных органов при Главах субъектов, особенно республик, предназначенных как для обеспечения оптимального воздействия и согласованной деятельности Главы исполнительной власти субъекта (Главы субъекта) с высшим коллегиальным органом исполнительной власти (Правительством субъекта) и иными органами исполнительной власти региона, так и для содействия эффективному взаимодействию Главы субъекта с федеральными органами государственной власти. Как известно, согласно положениям Указа Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 г. № 773 для обеспечения реализации полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (ТО ФОИВ) образованы и действуют соответствующие координационные и консультативно-совещательные органы при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации.

В числе основных функций координационных и консультативно-совещательных органов при высшем должностном лице субъекта Федерации и, в частности, при Главе Кабардино-Балкарской Республики можно выделить:

а) комплексный анализ экономической, политической и социальной ситуации в Республике и представление необходимых предложений Главе Кабардино-Балкарии и полномочному представителю Президента Российской Федерации в округах.

б) разработка и согласование планов совместной деятельности органов государственной исполнительной власти субъекта и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

в) разработка и согласование проектов нормативных правовых актов субъекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта, проработка предложений в рамках согласования проектов федеральных законов и актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих интересы субъекта;

г) обеспечение проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между органами исполнительной власти субъекта и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Предметом рассмотрения координационного органа может стать ежегодная или направляемая по отдельным запросам информация территориальных органов федеральных органов исполнительной власти об основных направлениях и результатах своей деятельности, планах и показателях на планируемый период, включая показатели федеральных и ведомственных целевых программ. Порядок разработки и представления указанной информации, а также требования к ее содержанию должны определяться соответствующим федеральным органом исполнительной власти либо федеральным министерством, в чьем ведении находится вышестоящий федеральный орган исполнительной власти данного территориального органа.

По результатам рассмотрения указанной информации Глава субъекта может обращаться к полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе и к руководителю федерального органа исполнительной власти с предложениями об оптимизации структуры, повышении эффективности деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исключении дублирования в работе органов исполнительной власти Республики и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, передаче (перераспределении) закрепленных полномочий.

Исходя из приведенной нормы утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 725 Положения представляется, что высшим должностным лицом субъекта может быть создано несколько консультативно-совещательных и (или) координационных органов. На практике действительно создаются отдельные советы по отраслевым и межотраслевым проблемам (например, по вопросам обеспечения законности и правопорядка). В то же время соответствующие структуры могут в принципе являться подразделениями, секциями единого регионального совета.

В качестве характерного примера можно привести образованную Указом Главы (тогда еще Президентом) Кабардино-Балкарской Республики от 3 февраля 2006 г. № 6-УП Республиканскую комиссию по проведению административной реформы в Кабардино-Балкарской Республике, которую возглавил в качестве ее председателя сам Глава исполнительной власти Республики. Той же датой подписан Указ Президента Кабардино-Балкарии, в соответствии с которым был образован Совет по вопросам государственной гражданской службы при Президенте Республики, председателем которого назначен Руководитель Администрации Президента Кабардино-Балкарской Республики.

В-третьих, одним из путей оптимизации взаимодействия Глав ряда субъектов с Правительствами субъектов и иными органами республиканской

исполнительной власти является четкая постановка задач в ежегодных посланиях Главы исполнительной власти Парламенту субъектов и их эффективная реализация Правительством субъектов.

В целом же можно сделать вывод, что ключевая роль в обеспечении эффективного взаимодействия Глав субъектов с Правительствами субъектов и другими органами исполнительной власти принадлежит, несомненно, Главе исполнительной власти субъекта, стоящему на вершине иерархического построения системы государственной исполнительной власти Кабардино-Балкарии.

Проблема наделения Глав субъектов так называемыми «сверх полномочиями» является весьма актуальной. Ведь ни для кого ни секрет, что даже если в конституциях, уставах и региональных актах Главы субъектов не наделяются какой-то особенной властью, на практике имеют неограниченные возможности и могут управлять своим регионом как государством.

Специфика развития принципа федерализма как конституционной основы российской государственности проявляется в том, что Российская Федерация с момента своего возникновения в течение длительного времени представляла собой, по сути, унитарное государство с автономными образованиями. В силу этого унитарные начала, которые в том или ином объеме присущи каждому федеративному государству, в Российской Федерации приобрели значительный вес и оказывают существенное влияние на весь ход государственного и конституционно-правового развития российского общества. Для развития России как федеративного государства принципиальное значение имеет оптимальное сочетание этих двух начал российской государственности¹.

По мнению Кильметовой Р.Р., сложившаяся в Республике Северная

¹ Хлопушин, С.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации/ С.Н. Хлопушин // Конституционное и муниципальное право.- 2012.- № 9. С. 42 - 47.

Осетия-Алания нормативно-правовая модель организации государственной власти основывается на самостоятельном и параллельном существовании высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, тесно взаимосвязанных, но юридически обособленных. При подобной модели высшее должностное лицо субъекта РФ юридически дистанцируется от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, выполняя координационно-арбитражные функции, обеспечивающие согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в пределах субъекта Федерации.¹

Несомненным является то, что высшее должностное лицо субъекта, в соответствии с действующим федеральным законодательством рассматривается именно как элемент исполнительной власти. Являясь одновременно звеном исполнительной власти, высшее должностное лицо субъекта должно обеспечивать эффективную работу и контроль самой исполнительной власти в регионе. Исходя из принципа единства государственной власти Высшее должностное лицо субъекта находится в прямом подчинении непосредственно Президенту РФ. А поскольку высшее должностное лицо субъекта осуществляет координацию между федеральной и региональной властью, то однозначно, его статус должен быть более значимым, чем статус Правительств региона. Возвращаясь к специфике Северного Кавказа, нужно сказать, что Главы республик должны обладать по сравнению с Правительством максимум полномочий, чтобы клановость, коррупция и прочие никак не участвовали в управлении субъектов.

¹ Кильметова, Р.Р. Указ. сочинение .- С. 14

2.2. Проблемы организации рациональной структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Как было очень метко замечено Ю.А. Тихомировым в его фундаментальной теории компетенции, исполнительная власть несет в себе потенциал «саморазвития», «поскольку ей присущи некоторые организационные и структурные доминанты и функциональные зависимости»¹

Им же справедливо подчеркнуто, что «необходимо решительно переломить старую традицию и реально добиться того, чтобы органы исполнительной власти были заняты преимущественно реализацией законов» и что «деятельность на основе и во исполнение закона служит не только формальным ориентиром, но и важнейшим фактором оптимизации управленческой деятельности»².

Для того чтобы четко обозначить исходные понятия и в целях логической определенности последующего изложения, следует здесь

¹ Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции. / Ю.А, Тихомиров. М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР-2001. -С. 155. (355 с.)

² Там же. С. 157-158.

подчеркнуть, что дефиниция «структура» органов исполнительной власти субъектов нами используется по аналогии с толкованием, данным известным Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации для определения «структура федеральных органов исполнительной власти»¹.

Одной из самых важных проблем в организации структуры органов исполнительной власти субъекта является то, что нет четкого разграничения полномочий. Сформулированный и закрепленный в современном виде государственно-правовой институт совместного ведения РФ и субъектов РФ не содержит общих положений о полномочиях органов государственной власти различных ветвей власти по реализации предмета совместного ведения, как по горизонтали, так и по вертикали. При этом международная практика развитых федеративных государств, конституции которых содержат схожие государственно-правовые институты или отдельные вопросы, требующие для реализации совместных усилий центра и регионов, детально закрепляет полномочия всех органов государственной власти (законодательных, исполнительных, федеральных и региональных) по их практическому воплощению (ФРГ, Индия, Швейцария, Австрия, Бельгия)².

Совместное ведение выступает конституционно-правовой основой институционализации государственно-властных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, а также формирования и практической реализации механизма правового регулирования общественных отношений субъектами РФ. Это выражается в том, что совместное ведение является юридической основой оформления и закрепления субъектами РФ своего государственно-правового статуса; построения субъектами РФ системы органов государственной власти в

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации // Российская газета. 1999. 10 февраля. С. 5.

² Никин, С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / под ред. В.М. Манохина // СПС КонсультантПлюс. -2010.

соответствии с [ч. 2 ст. 11](#) и [ст. 77](#) Конституции РФ; создания субъектами РФ собственной, в границах единой российской правовой системы, нормативной правовой базы; формирования системы вертикальных и горизонтальных государственно-властных связей между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; обособления системы юридических отношений, составляющих исключительные полномочия субъектов РФ в соответствии со [ст. 73](#) Конституции РФ.

Наиболее проблемной является совместная компетенция Российской Федерации и ее субъектов, поскольку именно здесь происходит столкновение федеральных и региональных интересов. Наличие неточных формулировок, неясностей является следствием несовершенства конституционной модели разграничения предметов ведения. Исходя из смысла конституционно-правовых норм, нашедшего свое подтверждение в решениях Конституционного Суда РФ, по предметам совместного ведения федеральные органы власти, как законодательные, так и исполнительные, могут осуществлять регулирование в том объеме, в котором они посчитают необходимым. Региональные же власти должны осуществлять свою деятельность в этих сферах только при условии соответствия федеральному законодательству, отсутствие федерального закона по вопросам совместного ведения не препятствует принятию собственного нормативного акта региональным законодательным органом¹.

По мнению Мусаловой З.М. [Конституция](#) РФ предусматривает возможность передачи федеральными органами исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ осуществления части своих полномочий, это так называемые делегированные полномочия. Однако на практике передача этих полномочий происходит на

¹ Мусалова, З.М. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: конституционный аспект/ З.М. Мусалова // Государственная власть и местное самоуправление. -2013. -№ 3. -С. 9 - 13.

основе принятия федеральных законов, не предполагающих какого-либо согласования с субъектами.

По мнению В. Черепанова, "замена разграничения полномочий их делегированием имеет определенные правовые, политические и экономические изъяны..., законодательное делегирование федеральных полномочий представляется юридически необоснованным, так как противоречит [ч. 2 ст. 78](#) Конституции РФ, требует согласия сторон, хотя бы по объему передаваемых полномочий и размеру соответствующих федеральных субвенций".¹ Также существенной проблемой для нормального функционирования исполнительной власти в субъектах является и то, что отсутствует должная подчиненность территориальных органов исполнительной власти полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах. Но наиболее актуальной остается проблема рациональной организации самой структуры исполнительной власти в субъектах.

Рассмотрим систему органов исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации.

В Чеченской республике систему органов исполнительной власти регулирует конституционный закон «О системе органов исполнительной власти в Чеченской республике» принятый 31.10.2006 года № 7 – РКЗ.

В соответствии со ст. 8 ч.2. в систему органов исполнительной власти Чеченской Республики входят:

- 1) Правительство Чеченской Республики;
- 2) министерства Чеченской Республики;
- 3) ведомства Чеченской Республики - государственные комитеты, комитеты, департаменты, управления, службы и иные органы исполнительной власти Чеченской Республики;
- 4) представительства Чеченской Республики, в случае наделения их статусом органов исполнительной власти нормативными правовыми актами Главы Чеченской Республики.

¹ Там же.- С. 12

В соответствии со статьей 12 Министерство Чеченской Республики является органом исполнительной власти Чеченской Республики отраслевой компетенции, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в определенной сфере деятельности, а также координирующим деятельность в этой сфере иных органов исполнительной власти. Государственный комитет Чеченской Республики является органом исполнительной власти Чеченской Республики, осуществляющим межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности.

Функции, полномочия министерства, государственного комитета Чеченской Республики, а также принципы и порядок их деятельности устанавливаются положениями о министерстве, государственном комитете.

Текущие задачи министерства, государственного комитета Чеченской Республики, а также место министерства, государственного комитета в решении комплексных межотраслевых задач, возлагаемых на несколько органов исполнительной власти Чеченской Республики и требующих координации их действий, определяются правовыми актами Главы Чеченской Республики, Правительства Чеченской Республики. В порядке, установленном Конституционным законом, могут быть образованы республиканские агентства, службы, инспекции, центры, палаты, департаменты, комитеты, управления, комиссии как органы исполнительной власти Чеченской Республики специальной компетенции. Функции, полномочия, а также принципы и порядок деятельности этих органов определяются положениями, утверждаемыми Правительством Чеченской Республики. Образование иных видов исполнительных органов государственной власти Чеченской Республики может производиться только после внесения соответствующих изменений в настоящий Конституционный закон. Структура республиканского органа исполнительной власти представляет собой совокупность структурных подразделений органа исполнительной власти, включая его аппарат, территориально обособленные

структурные подразделения и представительства, иные органы (коллегии, комиссии), системно объединенных и связанных административным подчинением руководителю республиканского органа исполнительной власти. Для содействия осуществлению отдельных управленческих функций республиканского органа исполнительной власти, а также реализации задач органа исполнительной власти в сфере экономического, социального и культурного развития в ведении органа исполнительной власти могут создаваться государственные предприятия и учреждения, в отношении которых он осуществляет функции вышестоящего органа управления. В Правительство Чеченской Республики входят Председатель Правительства Чеченской Республики, заместители Председателя Правительства, министры. В состав Правительства Чеченской Республики по должности входит руководитель Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики. Председатель Правительства Чеченской Республики назначается на должность в порядке, установленном Конституцией Чеченской Республики. Предложение по кандидатуре Председателя Правительства Чеченской Республики вносится Главой Чеченской Республики в Парламент Чеченской Республики не позднее месячного срока после сложения Правительством полномочий перед вновь наделенным полномочиями Главой Чеченской Республики или после отставки Правительства Чеченской Республики либо отставки Председателя Правительства Чеченской Республики.. Заместители Председателя Правительства Чеченской Республики, а также министры, осуществляющие полномочия в сфере финансов, экономики, промышленности и сельского хозяйства, назначаются на должность Главы Чеченской Республики с согласия Парламента Чеченской Республики. Министры Чеченской Республики:

а) участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства Чеченской Республики;

б) принимают участие в подготовке решений Правительства Чеченской Республики, обеспечивают их исполнение;

в) осуществляют установленные настоящим Конституционным законом, положением о соответствующем республиканском органе исполнительной власти, иными нормативными правовыми актами Чеченской Республики, полномочия руководителей соответствующих органов исполнительной власти Чеченской Республики. Правительство Чеченской Республики решает вопросы с обязательным участием министров, председателей государственных комитетов или руководителей других органов исполнительной власти Чеченской Республики, к ведению которых отнесены эти вопросы. Для обеспечения деятельности Главы Чеченской Республики и Правительства Чеченской Республики, организации контроля за выполнением решений, принятых Главой Чеченской Республики и Правительством Чеченской Республики, а также организации взаимодействия и координации деятельности органов государственной власти Чеченской Республики, органов местного самоуправления в Чеченской Республике, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы Главой Чеченской Республики образуется Администрация Главы и Правительства Чеченской Республики.

Администрация Главы и Правительства Чеченской Республики в соответствии со статьей 87 Конституции Чеченской Республики осуществляет право законодательной инициативы в Парламенте Чеченской Республики.

2. Администрация Главы и Правительства Чеченской Республики является юридическим лицом и действует на основании Положения, утверждаемого Главой Чеченской Республики, в котором определяются полномочия и порядок ее деятельности.

Структура и предельная штатная численность Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики утверждаются Главой Чеченской Республики.

3. Администрацию Главы и Правительства Чеченской Республики возглавляет руководитель Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики, назначаемый на должность, с согласия Парламента Чеченской Республики, и освобождаемый от должности Главой Чеченской Республики.

4. Руководитель Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики по должности является членом Правительства Чеченской Республики.

Являясь членом Правительства Чеченской Республики, руководитель Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики:

1) участвует с правом решающего голоса в заседаниях Правительства Чеченской Республики, в разработке и реализации программ экономического и социального развития Чеченской Республики;

2) предварительно рассматривает поступающие в Правительство Чеченской Республики предложения и заявления, рассматривает и согласовывает проекты постановлений и распоряжений Правительства Чеченской Республики, а также проекты соглашений и иных правовых актов, на основании которых возникают юридически значимые последствия;

3) участвует в подготовке решений Правительства Чеченской Республики;

4) в пределах своих полномочий осуществляет контроль за исполнением постановлений и распоряжений Правительства Чеченской Республики;

5) осуществляют иные полномочия в соответствии с Положением об Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики.

5. Распоряжения, указания и поручения Руководителя Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики, изданные (выданные) им в пределах своих полномочий, определенных в Положении об Администрации

Главы и Правительства Чеченской Республики, являются обязательными для руководителей иных республиканских органов исполнительной власти и государственных предприятий и учреждений Чеченской Республики.

6. Финансирование расходов на содержание Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики производится за счет средств бюджета Чеченской Республики.

Министерства, государственные комитеты Чеченской Республики, иные республиканские органы исполнительной власти образуются Главой Чеченской Республики.

В последнее время при органах исполнительной власти субъектов, какими традиционно являются Правительство, министерства и ведомства стали создаваться координационные и совещательные органы, например в Карачаево-Черкесской Республике. Там созданы следующие органы:

1. Совет по делам инвалидов при Президенте Карачаево-Черкесской Республики (Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 11.08.2009 № 133 (измен. Указ от 25.11.2009 № 205). Основные задачи: участие в реализации социальной политики в отношении инвалидов на территории Карачаево-Черкесской Республики; обеспечение взаимодействия органов государственной власти Карачаево-Черкесской Республики, органов местного самоуправления, общественных объединений инвалидов и организаций всех организационно-правовых форм и форм собственности по обеспечению социальной защиты и поддержки инвалидов; участие в определении приоритетов в осуществлении социальной политики в отношении инвалидов с учетом уровня социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики;

2. Комиссия по противодействию коррупции в сфере нормотворчества (Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 24.07.2009 № 123) Основные задачи: организация проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов Карачаево-Черкесской Республики в порядке, установленном Законом

Карачаево-Черкесской Республики от 13.03.2009 N 1-РЗ "Об отдельных вопросах по противодействию коррупции в Карачаево-Черкесской Республике"; обеспечение контроля за проведением, своевременностью, качеством и эффективностью экспертиз проектов нормативных правовых актов Карачаево-Черкесской Республики и действующих нормативных правовых актов Карачаево-Черкесской Республики на наличие в них коррупционных факторов (контрольная антикоррупционная экспертиза); утверждение планов работы Комиссии; выступление в средствах массовой информации по вопросам предупреждения и противодействия коррупции в сфере нормотворчества; выработка рекомендаций по предупреждению и противодействию коррупции в сфере нормотворчества;

3. Совет молодых ученых и специалистов Карачаево-Черкесской Республики (Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 19.06.2009 № 98) Основные задачи - выработка рекомендаций в сфере науки, образования и молодежной политики; содействие информационному обеспечению научных исследований молодых ученых и специалистов, пропаганде научно-технического творчества молодежи, в том числе в электронных средствах массовой информации; содействие укреплению и развитию международных связей молодых ученых и специалистов; консолидация усилий молодых ученых и специалистов в разработке актуальных научных проблем и решении приоритетных научных задач;

4. Координационный совет по вопросам взаимодействия исполнительных органов государственной власти Карачаево-Черкесской Республики и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 06.02.2009 № 21 (измен. от 14.09.2009 № 153, от 09.04.2010 № 43, от 06.09.2010 № 179)) .Основные задачи: организация взаимодействия и координации деятельности исполнительных органов государственной власти Карачаево-Черкесской Республики и

территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по вопросам: обеспечения конституционных прав граждан на территории Карачаево-Черкесской Республики; социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики, а также совместного выполнения задач, вытекающих из установленных законодательством Российской Федерации полномочий органов исполнительной власти.

5. Комиссия при Президенте Карачаево-Черкесской Республики по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины (Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 21.01.2009 № 6 (измен. от 06.07.2009 № 105))

6. Комиссия Карачаево-Черкесской Республики по оперативным вопросам (Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 21.01.2009 № 8 (измен. от 20.08.2009 № 145, от 09.04.2010 № 44, от 06.09.2010 № 181)) Основные задачи: обеспечение реализации экономической реформы, социальной политики и структурной перестройки экономики, создание условий для развития предпринимательства; разработка стратегии промышленного развития, рационального использования сырьевых ресурсов, привлечение отечественных и зарубежных инвестиций и повышение эффективности их использования; содействие обеспечению оптимального управления государственной собственностью Карачаево-Черкесской Республики;

7. Общественный совет Карачаево-Черкесской Республики (Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 28.04.2009 № 71 (измен. Указ от 23.04.2010 № 50))

8. Комиссия при Президенте Карачаево-Черкесской Республики по формированию и подготовке резерва управленческих кадров (Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 18.12.2008 № 106 (измен. Указ от 14.09.2009 № 159))

9. Межведомственный координационный совет Карачаево-Черкесской Республики по противодействию коррупции (Указ

Президента Карачаево-Черкесской Республики от 31.12.2008 № 116 (измен. от 21.08.2009 № 148, от 25.11.2009 № 206, от 19.04.2010 № 48, от 06.09.2010 № 176))

10. Комиссия по проведению административной реформы в Карачаево-Черкесской Республике (Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 26.04.2007 № 83 (измен. Указ от 14.01.2008 № 1, Указ от 30.04.2009 № 77))

Рассматривая конкретный состав Правительства Кабардино-Балкарской Республики (стоящего на верхней ступени структуры республиканских органов исполнительной власти), утвержденный Указом Президента Кабардино-Балкарии от 29 июня 2006 г. № 78-УП (в ред. Указа от 04.08.2006 г. № 101-УП), обратим внимание на то, что персонально в него входят наряду с Председателем Правительства КБР три его заместителя (включая одного первого заместителя), 14 республиканских министров (в том числе по согласованию с МВД Российской Федерации в состав Правительства Кабардино-Балкарской Республики включен и министр внутренних дел Кабардино-Балкарской Республики), а также заместитель Руководителя Администрации Главы Кабардино-Балкарской Республики – руководитель Аппарата Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Следует обратить внимание на то, что отдельным Указом Президента Кабардино-Балкарской Республики от 6 октября 2005 г. № 79-УП был утвержден Порядок назначения на должность министра финансов КБР, в соответствии с которым при назначении министра финансов Республики Президент Кабардино-Балкарии (ныне Глава) представляет кандидатуру на замещение указанной должности в Министерство финансов Российской Федерации для проверки соответствия данной кандидатуры квалификационным требованиям, предъявляемым к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю

финансового органа субъекта Российской Федерации и к руководителю финансового органа местной администрации». Само назначение на должность министра финансов Кабардино-Балкарской Республики производится Главой Кабардино-Балкарской Республики после получения подтверждения Министерства финансов Российской Федерации о его соответствии квалификационным требованиям.

Следует принять во внимание и то, что Законом Кабардино-Балкарской Республики от 15 июля 2006 г. № 53-РЗ в Закон Кабардино-Балкарии от 20 февраля 1999 г. № 5-РЗ «О Правительстве Кабардино-Балкарской Республики»¹ были внесены изменения и дополнения, согласно которым положения о министерствах и иных республиканских органах исполнительной власти, а также предельная численность работников их аппаратов и размер ассигнований на их содержание в пределах средств, предусмотренных на эти цели в республиканском бюджете Кабардино-Балкарской Республики, утверждаются постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики. По представлениям соответствующих министров и руководителей иных республиканских органов исполнительной власти и по согласованию с Главой Кабардино-Балкарской Республики Председатель Правительства Кабардино-Балкарской Республики назначает на должность и освобождает от должности заместителей министров, заместителей руководителей иных республиканских органов исполнительной власти.

Правительство Кабардино-Балкарской Республики также утверждает членов коллегий министерств и иных республиканских органов исполнительной власти.

Сам же порядок согласования с Главой Кабардино-Балкарии кандидатур для назначения на должности заместителей руководителей исполнительных органов государственной власти Республики утвержден

¹ Кабардино-Балкарская правда. -1999. -№ 38; 2001. -№ 166-167; 2003. -№ 168-169, 307, 309; 2004. -№ 167-168; 2005. -№ 121, 151, 230; 2006. -№ 27, 141, 153.

распоряжением Президента Кабардино-Балкарской Республики от 31 июля 2006 г. № 23-РП.

В соответствии с этим Порядком кандидатуры на должности заместителей руководителей исполнительных органов государственной власти Республики (далее – кандидатуры) до их назначения подлежат согласованию с Главой Кабардино-Балкарской Республики.

Предложения по кандидатурам на указанные должности вносятся Главе Кабардино-Балкарской Республики Председателем Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

К предложению по кандидатуре на соответствующую должность прилагаются:

анкета установленного образца, заполненная собственноручно кандидатом на замещение указанной должности;

копия трудовой книжки;

копии документов, подтверждающих наличие высшего профессионального образования;

справка налогового органа о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Анализ структуры исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики (далее «структура РОИВ») показал, что, безусловно, ключевую роль в ней играют республиканские министерства. В число 13 республиканских министерств входят:

Министерство финансов Кабардино-Балкарской Республики¹;

Министерство экономического развития и торговли Кабардино-Балкарской Республики²;

Министерство по управлению государственным имуществом и земельным ресурсам Кабардино-Балкарской Республики³;

¹ Положение о Минфине КБР (утверждено Постановлением Правительства КБР от 21.09.2006 г. № 261-ПП) см.: Кабардино-Балкарская правда. 2006. 10 октября. № 258-261.

² Кабардино-Балкарская правда. 2006. 19 сентября. № 237-238.

³ Кабардино-Балкарская правда. 2006. 19 сентября. № 237-238.

Министерство труда и социального развития Кабардино-Балкарской Республики¹;

Министерство транспорта, связи и дорожного хозяйства Кабардино-Балкарской Республики²;

Министерство топливно-энергетического комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Кабардино-Балкарской Республики³;

Министерство строительства и архитектуры Кабардино-Балкарской Республики⁴;

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Кабардино-Балкарской Республики⁵;

Министерство по охране окружающей среды и природопользованию Кабардино-Балкарской Республики⁶;

Министерство образования и науки Кабардино-Балкарской Республики⁷;

Министерство курортов и туризма Кабардино-Балкарской Республики⁸;

Министерство здравоохранения Кабардино-Балкарской Республики⁹;

Министерство культуры и информационных коммуникаций Кабардино-Балкарской Республики.

Сравнительно-правовой анализ утвержденных положений о вышеперечисленных республиканских министерствах выявил интересный нюанс, а именно: положения, регламентирующие статус и организацию

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Кабардино-Балкарская правда. 2006. 10 октября. № 258-261.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Кабардино-Балкарская правда. 2006. 19 сентября. № 237-238.

⁸ Кабардино-Балкарская правда. 2006. 10 октября. № 258-261.

⁹ Кабардино-Балкарская правда. 2006. 19 сентября. № 237-238.

деятельности трех республиканских министерств (Минэкономразвития КБР, Министерства транспорта, связи и дорожного хозяйства КБР, министерства по охране окружающей среды и природопользованию КБР), содержат формулу о том, что соответствующее республиканское министерство «является исполнительным органом государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, уполномоченным осуществлять государственное управление, координацию, контроль и надзор...» в подведомственной им сфере, а также «функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию»... в соответствующей области по вопросам ведения Кабардино-Балкарской Республики¹.

В других десяти республиканских министерствах положения содержат типовую формулировку о том, что каждое из них является «исполнительным органом государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию» в соответствующей сфере. Последний вариант предлагается более правильным, так как изначальное предназначение исполнительной власти, обусловленное ее положением в системе разделения властей, собственно и заключается в качественном выполнении задач и функций государственного управления.

Как верно указывает Ю.Н. Стариков, исполнительная власть выполняет и собственные функции, задающие основные направления деятельности ее органов, которые реализуют особые государственно-властные полномочия².

Под функциями исполнительной власти К.С. Бельский понимает цели, поставленные государством перед этой ветвью власти, и средства, которые применяются для их достижения³. Это, конечно, не вполне корректно, так как

¹ Там же.

² См.: Стариков, Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. / Ю.Н. Стариков – М.: Изд-во НОРМА, 2002. С. 99-100.

³ См.: Бельский, К.С. Феноменология административного права. / К.С. Бельский.- Смоленск.: 1995. С. 32.

ведет к смешению понятий, ибо телеология (целеполагание) в сфере осуществления государственной исполнительной власти не может отождествляться с феноменологией даже в сфере административного права.

Как справедливо отмечено Ю.А. Тихомировым: «В статутных законах и положениях закрепляются цели (задачи) органов исполнительной власти, их функции, полномочия. Но, естественно, этим органам приходится действовать в тех сферах и отраслях, где требуются специальные положения и процедуры, а следовательно, и компетентность руководителей особого рода. В тематических законах компетенция органов исполнительной власти регулируется более дифференцированно, с набором конкретных полномочий и видов решений, с определением структуры специальных нормативно-технических и иных документов, закреплением задач и полномочий других структур, с характеристикой функциональных взаимоотношений»¹

В случае понимания компетенции органов исполнительной власти лишь как совокупности их задач (целей), функций и полномочий (прав – обязанностей)² элиминируются иные источники компетенции – президентские и правительственные акты как федерального, так и регионального уровней, управленческие договоры и соглашения etc. Это было бы неправильно, в силу того, что исполнительные органы выступают в качестве самых «динамичных» (Ю.А. Тихомиров) в структуре органов государственной власти.

На примере министерств Кабардино-Балкарской Республики рассмотрим нормативные модели компетенции.

По аналогии с методикой, предложенной Ю.А. Тихомировым³, выделим четыре ключевых клаузулы, объединяющие положения, утвержденные для республиканских министерств, а именно:

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 165.

² См., например: Игнатюк, Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации./ Н.А. Игнатюк.- М.: 1999.- С. 24-37.

³ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 169-172.

– во-первых, министерство Кабардино-Балкарской Республики является исполнительным органом государственной власти Республики, осуществляющим выработку и реализацию государственной политики в соответствующей сфере (отрасли) государственного управления (регулирования);

– во-вторых, республиканское министерство осуществляет государственное управление, регулирование, координацию и обеспечивает единство функционирования организаций и учреждений в соответствующих сферах (отраслях) реализации исполнительной власти на территории Кабардино-Балкарской Республики;

– в-третьих, республиканское министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, Конституцией Кабардино-Балкарской Республики, законами Кабардино-Балкарской Республики, актами Главы Кабардино-Балкарской Республики и Правительства Кабардино-Балкарской Республики, договорами Кабардино-Балкарской Республики, а также утвержденным положением о нем;

– в-четвертых, республиканское министерство осуществляет свою деятельность, руководствуясь принципами федерализма, законности, ответственности, гласности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

– в-пятых, министерство КБР осуществляет свою деятельность во взаимодействии с иными исполнительными органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Говоря о присущем республиканским министерствам и иным исполнительным органам государственной власти субъекта статусе

юридического лица, поясню, что вполне разделяю те положения, которые сформулированы в оригинальной монографии В.Е. Чиркина¹, посвященной указанной проблеме, а именно в части характеристики последних:

«Во-первых, орган – это не организация..., о которой сказано в ст. 48 ГК РФ... Орган публичной власти составляют штатные государственные... служащие. Во-вторых, орган государства, субъекта РФ... – это совсем другой коллектив... Это совершенно иной порядок юридического учреждения юридического лица публичного права.

В-третьих, такое юридическое лицо имеет особые задачи. Они определены «сверху», а полномочия органу государства, субъекта РФ... предоставлены для осуществления властных функций... В-четвертых, совершенно иной является деятельность органа публичной власти. Это осуществление, реализация публичного управления... В-пятых, государственный орган, орган субъекта РФ... не имеет своей собственности. Его имущество – это собственность государства, субъекта РФ... Орган публичной власти пользуется предоставленной ему (закрепленной за ним) собственностью (здание, оборудование и т.д.), это его имущество»². «Можно указать, – пишет В.Е. Чиркин, и другие особенности органов публичной власти как юридических лиц, к которым цивилистические подходы неприменимы или применимы в весьма ограниченной степени»³.

Вместе с тем не могу не отметить неточности, допущенной известным ученым в части утверждения того, что федеральные службы и агентства являются структурными подразделениями федеральных министерств и ведомств⁴. На самом деле есть федеральные службы и федеральные агентства, состоящие в соответствии с актами Президента Российской

¹ См.: Чиркин, В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. – М.: НОРМА, 2007.

² Указ. соч. С. 225-227.

³ Там же. С. 234.

⁴ Указ. соч. С. 242-243.

Федерации в ведении соответствующих федеральных министерств либо непосредственно Правительства Российской Федерации.

Возвращаясь непосредственно к проблеме оптимизации структуры республиканских органов исполнительной власти ряда субъектов, на примере Кабардино-Балкарии, полагаю необходимым подчеркнуть актуальность критического анализа и переосмысления функций министерств и иных исполнительных органов государственной власти Республиках в экономической и социальной сферах. В этой связи налицо настоятельная потребность в рамках административной реформы упорядочить (провести своего рода «ревизию») публичные функции республиканских органов исполнительной власти и четко закрепить их в соответствующих статутных актах (положениях). Следует также определить характер и перечень публичных услуг, оказываемых исполнительными органами государственной власти гражданам и юридическим лицам, принять административные регламенты оказания соответствующих государственных услуг.

Обратим внимание также и на тот факт, что в структуре республиканских органов исполнительной власти Кабардино-Балкарии сохранены и государственные комитеты (Государственный комитет Кабардино-Балкарской Республики по физической культуре и спорту и Государственный комитет Кабардино-Балкарской Республики по делам молодежи и общественных объединений) и одна республиканская комиссия (Региональная энергетическая комиссия КБР), то есть такие организационно-правовые формы в структуре органов исполнительной власти, которые упразднены на федеральном уровне (отсутствуют в системе федеральных органов исполнительной власти с марта 2004 г.). Кстати и некоторые известные ученые серьезно критиковали упразднение госкомитетов на федеральном уровне¹.

Отдельно следует сказать о таком специфическом исполнительном органе государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, каким в

¹ См., например: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 163-164.

соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента КБР от 7 апреля 2006 г. № 45-УП выступает Постоянное представительство Кабардино-Балкарской Республики при Главе Российской Федерации¹.

Основной функцией этого республиканского органа исполнительной власти является обеспечение взаимодействия органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики и Российской Федерации.

Представительство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Конституцией Кабардино-Балкарской Республики, законами Кабардино-Балкарской Республики, правовыми актами Президента Кабардино-Балкарской Республики и Правительства Кабардино-Балкарской Республики, а также настоящим Положением.

Руководство деятельностью Представительства осуществляет Президент Кабардино-Балкарской Республики. Координацию деятельности Представительства осуществляет Руководитель Администрации Президента Кабардино-Балкарской Республики.

Представительство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики федеральными органами государственной власти органами местного самоуправления общественными объединениями и иными организациями.

Основными задачами Представительства являются:

обеспечение оперативного взаимодействия органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики с федеральными органами государственной власти;

представление интересов Кабардино-Балкарской Республики при решении различных вопросов в федеральных органах государственной власти,

¹ Кабардино-Балкарская правда. 2006. 19 апреля. № 87-88.

участие в установленном порядке в установлении и развитии международных и межрегиональных связей Кабардино-Балкарской Республики в торгово-экономической, научно-технической, социальной, культурной и других сферах.

Представительство в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие функции:

поддерживает связи по поручению Президента Кабардино-Балкарской Республики, Парламента Кабардино-Балкарской Республики, Правительства Кабардино-Балкарской Республики, Администрации Президента Кабардино-Балкарской Республики с федеральными органами государственной власти по вопросам, касающимся Кабардино-Балкарской Республики;

участвует в рассмотрении и решении в федеральных органах государственной власти вопросов, поставленных перед Правительством Кабардино-Балкарской Республики и другими органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики;

участвует совместно с членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Кабардино-Балкарской Республики, депутатами Парламента Кабардино-Балкарской Республики в разработке и рассмотрении документов, готовящихся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации и касающихся Кабардино-Балкарской Республики;

осуществляет мониторинг исполнения принятых федеральными органами государственной власти решений, затрагивающих интересы Кабардино-Балкарской Республики;

информирует по поручению Президента Кабардино-Балкарской Республики, Парламента Кабардино-Балкарской Республики, Правительства Кабардино-Балкарской Республики, Администрации Президента Кабардино-Балкарской Республики, других органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики Администрацию Президента Российской Федерации,

Правительство Российской Федерации, другие федеральные органы государственной власти по важнейшим вопросам жизнедеятельности Кабардино-Балкарской Республики,

участвует в рассмотрении предложений органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики в федеральных органах государственной власти о подготовке правовых актов, решений, справочных данных;

подготавливает и передает информацию оперативного характера Президенту Кабардино-Балкарской Республики, в Парламент Кабардино-Балкарской Республики, Правительство Кабардино-Балкарской Республики и Администрацию Президента Кабардино-Балкарской Республики о деятельности федеральных органов государственной власти, намеченных мероприятиях, касающихся Кабардино-Балкарской Республики, прохождении документов, внесенных органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики на рассмотрение в федеральные органы государственной власти;

представляет по запросам федеральных органов государственной власти информацию о Кабардино-Балкарской Республике, проводит консультации и оказывает необходимое содействие соответствующим федеральным органам государственной власти в решении вопросов, касающихся Кабардино-Балкарской Республики;

содействует установлению связей с органами государственной власти, организациями и учреждениями Москвы, координирует вопросы сотрудничества между Кабардино-Балкарской Республикой и Москвой;

принимает участие в организации и проведении в Москве официальных республиканских мероприятий, в том числе выставочно-ярмарочных мероприятий, дней культуры;

изучает передовой опыт на международных и российских выставках, проводимых в Москве, с целью представления соответствующей информации заинтересованным республиканским организациям;

осуществляет в установленном порядке деловые контакты с посольствами и представительствами зарубежных стран, расположенными в Москве;

содействует развитию межрегиональных, внешнеэкономических связей Кабардино-Балкарской Республики, привлечению в республику финансовых средств, передовой технологии, созданию совместных предприятий, поддержанию деловых контактов с иностранными организациями;

оказывает организационную помощь делегациям иностранных партнеров, направляющимся в Кабардино-Балкарскую Республику по приглашению органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики;

оказывает содействие в выполнении служебных заданий должностным лицам органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, командированным в Москву, а также иную помощь, в том числе бронирует авиа- и железнодорожные билеты, размещает в гостиницах Москвы;

предоставляет по предварительной договоренности служебный транспорт должностным лицам органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики и работникам Администрации Президента Кабардино-Балкарской Республики;

оказывает содействие предприятиям и организациям Кабардино-Балкарской Республики в заключении и исполнении торгово-экономических сделок с предприятиями и организациями субъектов Российской Федерации и зарубежных стран;

содействует в оперативной доставке документов, направляемых Президентом Кабардино-Балкарской Республики, Парламентом Кабардино-Балкарской Республики, Правительством Кабардино-Балкарской Республики, Администрацией Президента Кабардино-Балкарской Республики в федеральные органы государственной власти;

организует прием граждан Российской Федерации по личным вопросам, работу с гражданами Российской Федерации, проживающими на

территории Кабардино-Балкарской Республики и временно находящимися в Москве, оказывает им консультативную и иную помощь;

осуществляет другие функции в соответствии с законодательством Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики.

Представительство для осуществления своих задач и функций имеет право:

взаимодействовать с органами государственной власти Российской Федерации, а также по поручению Президента Кабардино-Балкарской Республики, Парламента Кабардино-Балкарской Республики, Правительства Кабардино-Балкарской Республики и Администрации Президента Кабардино-Балкарской Республики представлять их в органах государственной власти Российской Федерации;

запрашивать и получать в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для осуществления деятельности Представительства;

привлекать при необходимости специалистов из государственных органов Кабардино-Балкарской Республики для участия в рассмотрении предложений, внесенных в органы государственной власти Российской Федерации;

вести переписку по вопросам, относящимся к компетенции Представительства.

Представительство возглавляет постоянный представитель Кабардино-Балкарской Республики при Президенте Российской Федерации (далее – постоянный представитель), назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Кабардино-Балкарской Республики по представлению Руководителя Администрации Президента Кабардино-Балкарской Республики.

Постоянный представитель имеет ранг первого заместителя Председателя Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Постоянный представитель имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом Кабардино-Балкарской Республики по представлению постоянного представителя.

Количество заместителей постоянного представителя устанавливается Президентом Кабардино-Балкарской Республики.

Положение о Представительстве утверждается Президентом Кабардино-Балкарской Республики по представлению Руководителя Администрации Президента Кабардино-Балкарской Республики.

В штатное расписание Представительства включаются должности, предусмотренные утвержденным в установленном порядке перечнем должностей государственной гражданской службы Кабардино-Балкарской Республики. Кроме того, в указанное штатное расписание могут включаться должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Кабардино-Балкарской Республики.

Постоянный представитель:

осуществляет непосредственное руководство деятельностью Представительства, обеспечивая решение возложенных на него задач и функций;

представляет интересы органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики в отношениях с Президентом Российской Федерации, органами государственной власти Российской Федерации, организациями, гражданами;

распределяет обязанности между своими заместителями;

утверждает положения о структурных подразделениях Представительства;

в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности работников Представительства. Назначение на должности начальников структурных подразделений Представительства без проведения, в случаях, определенных законодательством, конкурсов осуществляется по

согласованию с Администрацией Президента Кабардино-Балкарской Республики;

решает в соответствии с законодательством Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики о государственной службе вопросы, связанные с прохождением государственной гражданской службы в Представительстве;

обеспечивает профессиональную подготовку работников Представительства, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

утверждает по согласованию с Администрацией Президента Кабардино-Балкарской Республики структуру и штатное расписание Представительства в пределах установленных Президентом Кабардино-Балкарской Республики численности и фонда оплаты труда работников;

издает приказы и распоряжения по вопросам деятельности Представительства;

подписывает в пределах своей компетенции служебную документацию; организует подготовку и осуществляет представление в установленном порядке бюджетной заявки по вопросам содержания Представительства;

распоряжается бюджетными средствами в соответствии со сметой Представительства;

является распорядителем кредитов Представительства в пределах сметы, утвержденной Президентом Кабардино-Балкарской Республики, внебюджетных средств и доходов от хозяйственной и иной деятельности;

представляет Президенту Кабардино-Балкарской Республики и в Правительство Кабардино-Балкарской Республики в установленном порядке предложения о создании, реорганизации и ликвидации республиканских государственных предприятий и учреждений.

Постоянный представитель несет ответственность за выполнение задач, возложенных на Представительство.

Представительство вправе заниматься внебюджетной деятельностью.

Финансирование расходов на содержание Представительства и обеспечение его деятельности осуществляется за счет средств республиканского бюджета Кабардино-Балкарской Республики и средств, полученных от осуществления внебюджетной деятельности.

Имущество, находящееся на балансе Представительства, является собственностью Кабардино-Балкарской Республики и закрепляется за ним на праве оперативного управления.

Представительство не вправе без согласования с Администрацией Президента Кабардино-Балкарской Республики и другими заинтересованными органами государственной власти совершать сделки, возможными последствиями которых является отчуждение или обременение имущества, закрепленного за Представительством, или имущества, приобретенного за счет средств, выделенных Представительству из республиканского бюджета Кабардино-Балкарской Республики или бюджета государственного внебюджетного фонда Кабардино-Балкарской Республики.

Представительство является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Кабардино-Балкарской Республики и со своим наименованием, иные печати, штампы, бланки установленного образца и счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики.

Место нахождения Представительства – г. Москва.

К числу исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики относятся также: Архивная служба Кабардино-Балкарской Республики, Положение о которой утверждено Постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 14 сентября 2006 г. № 255-ПП¹, и Управление записи актов гражданского состояния Кабардино-Балкарской Республики, Положение о котором утверждено Постановлением Правительства КБР от 14 сентября 2006 г. № 259-ПП².

¹ Кабардино-Балкарская правда. 2006.10 октября. № 258-261.

² Там же.

Обобщая вышеизложенное, отметим следующее. В регулировании компетенции и организации структуры республиканских органов исполнительной власти решены далеко не все проблемы. Есть еще нечеткость отдельных нормативных определений. Чрезмерный акцент на функциональный подход отвлекает внимание от вопросов регламентации осуществления полномочий, включая процедуры взаимоотношений и ответственности. На уровне Республики следует разработать и принять типовые регламенты взаимодействия республиканских министерств и ведомств, их внутренней организации. Необходимо устранить противоречивость отдельных подзаконных актов Президента Кабардино-Балкарской Республики и Правительства Кабардино-Балкарской Республики в сфере осуществления государственного управления. В более полном учете в сфере исполнительной власти нуждается демократический элемент государственного управления, а также общественного самоуправления.

Рассмотрим другую республику – Северную Осетию-Аланию и структуру органов исполнительной власти в ней.

Правительство Республики Северная Осетия-Алания является коллегиальным органом исполнительной власти Республики Северная Осетия-Алания. (Республиканский конституционный закон о Правительстве Республике Северная Осетия – Алания от 04.11.2003 № 6 ЗО. (в ред. [Закона](#) Республики Северная Осетия-Алания от 23.06.2003 № 23-РЗ, Конституционных законов от 17.01.2006 [№2-РКЗ](#), от 16.10.2007 №2-РКЗ, от 07.11.2008 № 4-РКЗ, от 12.02.2009 № 2-РКЗ, от 15.12.2010 №3-РКЗ, от 20.06.2012 №3-РКЗ, от 12.03.2013 № 2-РКЗ)).

В состав Правительства Республики Северная Осетия-Алания входят Председатель Правительства Республики Северная Осетия-Алания, заместители Председателя Правительства, министры и другие должностные лица.

Председатель Правительства Республики Северная Осетия-Алания возглавляет Правительство Республики Северная Осетия-Алания, определяет

в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, [Конституцией](#) Республики Северная Осетия-Алания, республиканскими конституционными законами, законами Республики Северная Осетия-Алания и указами Главы Республики Северная Осетия-Алания основные направления деятельности Правительства Республики Северная Осетия-Алания и организует его работу. Заместители Председателя Правительства Республики Северная Осетия-Алания: участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства Республики Северная Осетия-Алания, в выработке и реализации политики Правительства Республики Северная Осетия-Алания; участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства Республики Северная Осетия-Алания, обеспечивают их исполнение; координируют в соответствии с распределением обязанностей работу органов исполнительной власти Республики Северная Осетия-Алания, дают им поручения и контролируют их деятельность; предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство Республики Северная Осетия-Алания Министры и другие члены Правительства Республики Северная Осетия-Алания: участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства Республики Северная Осетия-Алания; принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства Республики Северная Осетия-Алания, обеспечивают их исполнение; принимают участие в выработке и реализации политики Правительства Республики Северная Осетия-Алания; обладают установленными законодательством Республики Северная Осетия-Алания полномочиями руководителей соответствующих органов исполнительной власти Республики Северная Осетия-Алания. Правительство Республики Северная Осетия-Алания решает вопросы с обязательным участием министров и других членов Правительства Республики Северная Осетия-Алания или представителей министерств и других органов исполнительной

власти, к ведению которых отнесены эти вопросы. При осуществлении своих полномочий министры и другие члены Правительства Республики Северная Осетия-Алания подотчетны Правительству Республики Северная Осетия-Алания, а по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами, Конституцией Республики Северная Осетия-Алания, республиканскими конституционными законами, законами Республики Северная Осетия-Алания к полномочиям Главы Республики Северная Осетия-Алания, и Главе Республики Северная Осетия-Алания. (в ред. Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания от 17.01.2006 № 2-РКЗ).

Расходы на содержание Правительства Республики Северная Осетия-Алания определяются в республиканском бюджете отдельной строкой.

Статья 45. Обеспечение деятельности членов Правительства Республики Северная Осетия-Алания. Члены Правительства Республики Северная Осетия-Алания за осуществление своей деятельности получают денежное содержание, размер которого устанавливается законодательством Республики Северная Осетия-Алания.

Членам Правительства Республики Северная Осетия-Алания предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 45 календарных дней.

Медицинское обслуживание и социально - бытовое обеспечение членов Правительства Республики Северная Осетия-Алания осуществляются на основании законодательства Республики Северная Осетия-Алания в пределах расходов республиканского бюджета на содержание Правительства Республики Северная Осетия-Алания.

Администрация Главы и Правительства Республики Северная Осетия-Алания обеспечивает деятельность Правительства Республики Северная Осетия-Алания.

Администрацию Главы и Правительства Республики Северная Осетия-Алания возглавляет Руководитель, который назначается на должность и освобождается от должности Главой Республики Северная Осетия-Алания.

Права, обязанности и ответственность работников Администрации Главы и Правительства Республики Северная Осетия-Алания определяются в соответствии с Положением об Администрации Главы и Правительства Республики Северная Осетия-Алания, утверждаемым Главой Республики Северная Осетия-Алания.

Структура, штаты, размер оплаты труда и условия материально - бытового обеспечения работников Администрации Главы и Правительства Республики Северная Осетия-Алания, а также расходы на ее содержание утверждаются Главой Республики Северная Осетия-Алания в пределах расходов республиканского бюджета на содержание Администрации Главы и Правительства Республики Северная Осетия-Алания.

В соответствии с решением Главы Республики Северная Осетия-Алания материально-техническое и социально-бытовое обеспечение деятельности членов Правительства Республики Северная Осетия-Алания осуществляется Управлением делами Главы Республики Северная Осетия-Алания и Правительства Республики Северная Осетия-Алания (далее - Управление делами). Руководитель Управления делами назначается на должность и освобождается от должности Главой Республики Северная Осетия-Алания. Положение об Управлении делами утверждается Главой Республики Северная Осетия-Алания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог диссертационному исследованию, необходимо отметить следующее. Для любой федерации, независимо от того, идет ли речь о нашей стране, или о каком-то другом государстве, необходима реализации целевой государственной политики, с поэтапным достижением всех поставленных государством и обществом задач. Главным фактором успешного функционирования целевой государственной политики является безусловно федеральная исполнительная власть, которая осуществляет реализацию государственного механизма по всей федерации, включая и её субъекты.

Все выводы, предложения, рекомендации ставят своей целью не только привлечь внимание общества к активному процессу реформирования исполнительной власти, но и для тех компетентных лиц, которые принимают нормативно правовые акты не только Российской Федерации, но и ее субъектов. К тому же для укрепления системы государственного управления Российской Федерации, России необходим процесс реформирования исполнительной власти.

Проведенный сравнительно-правовой анализ принципов организации и деятельности органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации позволил выделить и классифицировать их в три группы соответствующих руководящих начал.

Во-первых, в основе осуществления исполнительной власти в ряде субъектов Российской Федерации лежат общие принципы организации исполнительных органов государственной власти, закрепленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, а именно:

а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации и субъектов Федерации;

б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию, в том числе и на субъекты в составе Российской Федерации;

в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, в том числе и на территории субъектов;

г) единство системы государственной исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

д) разделение государственной власти субъектов на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов;

ж) самостоятельное осуществление органами исполнительной власти принадлежащих им полномочий.

Во-вторых, к группе принципов, определяющих функционирование системы исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики в соответствии с ее законодательством, относятся принципы:

1) законности;

2) обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

3) гласности и ответственности перед населением;

4) разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

5) обеспечения вертикали и единства системы исполнительной власти.

В-третьих, следует учитывать и конкретные (специфические) организационные принципы функционирования республиканских органов исполнительной власти, а именно:

- а) принцип нормативного утверждения и распределения функций и полномочий республиканских органов исполнительной власти;
- б) принцип централизации и децентрализации осуществления исполнительной власти в их сочетании;
- в) принцип отраслевого управления;
- г) территориальный принцип управления;
- д) принцип межотраслевого взаимодействия;
- е) принцип линейности и функционального типа организации управленческой деятельности;
- ж) принцип сочетания единоначалия и коллегиальности в управлении;
- з) принцип программно-целевого управления.

Вышеуказанные три группы принципов находятся в диалектической взаимосвязи и позволяют в реальной практике осуществления функций исполнительной власти совершать восхождение от абстрактного к конкретному (от целей и задач к способам их достижения и реализации) в демократической системе осуществления исполнительной власти.

В этом контексте вполне достижимо воплощение в деятельности правительства субъектов Российской Федерации единого руководства и реализации всех групп принципов организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации в сочетании с обязанностями высших должностных лиц субъектов РФ найти среди многих противоречивых явлений главные ориентиры, обеспечивающие эффективное функционирование регионов.

Во многих субъектах, а это касается прежде всего, Северо-Кавказского федерального округа, необходимо включить высшее должностное в систему органов исполнительной власти, так как статус многих глав субъектов позволяет им стоять «над» системой исполнительной власти в регионе.

Законодательством многих субъектов Федерации, устанавливается модель раздельного существования высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта (правительства), которая основана на самостоятельной и «освобожденной» роли главы субъекта Федерации в системе государственной власти субъекта. В этом случае высшее должностное лицо субъекта РФ организационно отделяется от регионального органа исполнительной власти (правительство, администрация), осуществляя общее руководство им, обеспечивая высшее представительство субъекта Федерации, взаимодействие и согласованность региональных органов государственной власти. В нашем исследовании, мы позволили себе усомниться в рациональности этого разделения, так как в этом случае Правительство многих субъектов теряет свою самостоятельность. В своем исследовании мы рассмотрели также статус высших должностных лиц субъектов, в соответствии с Конституции Российской Федерации, конституциями и уставами субъектов и действующим федеральным законодательством. Законодательство ряда субъектов, формулирует полномочия и статус высшего должностного лица аналогично функциям Президента России, подчеркивая тождество их политико-правовой природы. По нашему мнению это не совсем верно. Надеясь глав субъектов полномочиями, тождественными Главе государства, есть опасность узурпирования власти в регионе. Институт полномочных представителей Президента в федеральных округах, призванный контролировать и координировать власть в субъектах с федеральным центром, не всегда находит должный отклик у ряда высших должностных лиц субъекта.

Очень важным, по нашему мнению, является создание координационных и совещательных органов в ряде субъектах, созданных при Правительстве в этих субъектах. В целом, структура органов исполнительной власти в субъектах является вполне рациональной и учитывает специфику того или иного региона.

Также подводя итог исследованию, хочется отметить, что необходимо установить единую нормативно-правовую модель организации государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующую общероссийской модели, основанную на самостоятельности главы субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Государственная система субъектов всякой федерации должна быть ориентирована на федеральную схему организации государственной власти, что является условием федеративного единства, однако здесь необходимо учитывать особенности регионов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Международные акты

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) ETS N 005 // Собрание законодательства РФ. - 2001. - 8 января. № 2. - ст. 163.
2. Международный Пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 года (вступил в силу для СССР 23 марта 1976 года). // Бюллетень Верховного Суда РФ – 1994. - №12.
3. Конвенция ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 2001 г. // СПС КонсультантПлюс
4. Конвенции Содружества Независимых государств о правах и основных свободах человека (вступила в силу для Российской Федерации 11 августа 1998 года) // Дипломатический вестник, N 7, 1995, N 9, 1999; Ратифицирована Федеральным Собранием (Федеральный закон от 4 ноября 1995 года №163-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 45, ст. 4239).
5. Резолюция 97(I) Генеральной Ассамблеи ООН "Регистрация и опубликование договоров и международных соглашений: правила для введения в действие ст. 102 Устава Организации Объединенных Наций" (принята 14 декабря 1946 г. на 65-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. и доп. от 12 декабря 1950 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996.

2. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: Официальный текст с историко-правовым комментарием. – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1999.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации-. принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Российская газета. - 1993. - № 237.

3. Конституция Кабардино-Балкарской Республики. В редакции принятой Конституционным Собранием 12 июля 2006 г.
4. Конституции республик в составе Российской Федерации: (Сборник документов). М.: Изд-во «Манускрипт», 1995 (под ред. Н.А. Михалевой).
5. Конституция Республики Дагестан. Принята Конституционным Собранием 10 июля 2003 года. Электронный ресурс : [http://constitution.garant.ru/region/cons_dagest/#tex]
6. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 года. Электронный ресурс: [constitution.garant.ru/region/cons_tatar/chapter/2/#block_10042]
7. Конституция республики Ингушетия принята 27 февраля 1994 года. Электронный ресурс:[http://constitution.garant.ru/region/cons_ingush/#tex].
8. Конституция Карачаево-Черкесской республики от 5 марта 1996 г. Электронный ресурс:[http://constitution.garant.ru/region/cons_karach/]
9. Устав (Основной Закон) Ставропольского края. (принят постановлением Государственной Думы Ставропольского края от 29 сентября 1994 г. №117-8 ГДСК) (с изменениями и дополнениями) Электронныйресурс[http://constitution.garant.ru/region/ustav_stavrop/chapter/5/#block_500]
10. Гражданский кодекс Российской Федерации. – М.: «АКАЛИС», 2002.
11. Земельный кодекс Российской Федерации. Официальный текст. – М.: ИКФ «Экмос», 2002.
12. Кодекс РФ об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (часть I). Ст. 1.
13. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. С изменениями и дополнениями: Официальный текст. – СПб.: Издательский дом А. Громова, 2006.
14. Трудовой кодекс Российской Федерации. Официальный текст. –

М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2007.

15. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2001 №52. Ст. 4921; 2002. №22. Ст. 2027, №30. Ст. 3020, 3029.

16. Уголовный кодекс Российской Федерации. – Официальный текст. Вступительная статья проф. А.Н. Игнатова и проф. Ю.А. Красикова. – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 2006.

17. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 2. Ст. 198.

18. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации». // Собрание законодательства РФ.- 06.01.1997.- № 1.- ст. 1.

19. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». – М.: Юрид. лит., 2005.

20. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 4 марта.

21. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» Официальное издание. – М.. Юрид. лит., 2007.

22. Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52. Ст. 4916.

23. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – М.: «Ось-89», 2006.

24. Федеральный закон «Об обороне» // Российская газета. 1996. 6 июня.

25. Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения

предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. №26. Ст. 3176 (утратил силу)

26. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №24. Ст. 2253.

27. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 179-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3205.

28. Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. // Российская газета. 2001. 14 июля.

29. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 2005.

30. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г №4-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. №3. Ст. 167.

31. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 801.

32. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999.

33. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 51. Ст. 4970.

34. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №21. Ст. 1930.

35. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

36. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

37. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. 1998. 2 апреля.

38. Федеральный закон от 30 марта 1998 г. «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Российская газета. 1998. 7 апреля.

39. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы» // Российская газета. 2007. 6 марта. № 46 (4309).

40. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 год /Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-// Собрание законодательства РФ", 04.10.2010.- № 40.- ст. 5107.

41. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

42. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

43. Указ Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» от 23 июля 2003 г. № 824 // Российская газета 2003. 25 июля. № 148 (3262).

44. Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

45. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-Р.

46. Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1997-1998 / Отв. ред. Т.П. Морщакова. – М.: Юристъ, 2000.

47. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации // Российская газета. 1999. 10 февраля.

48. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. №10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

49. [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) "О выборах Президента Республики Саха (Якутия)" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2909

50. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 29 декабря.

51. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. №246-О по ходатайству Министра внутренних дел Российской Федерации о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области и от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. №2. Ст. 215.

52. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – М., 1999.

53. Общеправовой классификатор отраслей законодательства // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 119.

54. Владимир Путин: Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. 1999. 31 декабря.

55. 49. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 год /Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-// Собрание законодательства РФ", 04.10.2010.- № 40.- ст. 5107.

56. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации// Российская газета.- № 282.- 13.12.2013.

57. 48. О Правительстве Республики Дагестан : Закон Республики Дагестан от 07.06.2006 N 33//Собрание законодательства Республики Дагестан-30.06.2006.- № 6, ст. 339.

51.Постановление Парламента КБР от 28 сентября 2005 г. «О досрочном прекращении Коковым В.М. полномочий Президента Кабардино-

Балкарской Республики» // Кабардино-Балкарская правда. 2005. 29 сентября.

52. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 5 июля 2005 г. № 40-РЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики» // Кабардино-Балкарская правда. 2005. 6 июля. № 144-145 (в редакции Закона от 30 января 2006 г. – Кабардино-Балкарская правда. 2006. 7 февраля. № 24).

53. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 20.02.1999 г. № 5-РЗ «О Правительстве Кабардино-Балкарской Республики» (в редакции законов КБР от 13.08.2001 г. № 84-РЗ, от 13.07.2003 г. № 63-РЗ, от 06.12.2003 г. № 108-РЗ и № 109-РЗ, от 26.06.2004 г. № 16-РЗ, от 02.06.2005 г. № 38-РЗ, от 05.07. 2005 г. № 46-РЗ, от 21.10.2005 г. № 79-РЗ, от 30.01.2006 г. № 10-РЗ, от 06.06.2006 г. № 29-РЗ, от 20.06.2006 г. № 32-РЗ, от 15.07.2006 г. № 53-РЗ).

54. Указ Президента КБР от 28 июля 2006 г. № 90-УП «О реорганизации Администрации Президента Кабардино-Балкарской Республики и Аппарата Правительства Кабардино-Балкарской Республики».

55. Указ Президента КБР от 29 июня 2006 г. № 78-УП (в ред. Указа Президента КБР от 04.08.2006 № 101-УП) «О персональном составе Правительства Кабардино-Балкарской Республики».

56. Указ Президента КБР от 1 сентября 2006 г. № 120-УП «Об Аппарате Президента КБР».

57. Указ Президента КБР от 1 сентября 2006 г. № 121-УП «Об Аппарате Правительства КБР».

58. Положение о Минфине КБР (утверждено Постановлением Правительства КБР от 21.09.2006 г. № 261-ПП) // Кабардино-Балкарская правда. 2006. 10 октября. № 258-261.

59. Распоряжение Президента КБР от 31 июля 2006 г. № 23-РП о порядке согласования с Президентом КБР кандидатур для назначения на должности заместителей руководителей исполнительных органов государственной власти Республики.

II. Диссертационные исследования

1. Автономов А.С. Системность категорий конституционного права. Диссертация... докт. юрид. наук (12.00.02) /Ин-т гос-ва и права РАН/. М., 1999.
2. Акчурина, А.В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти субъектов: конституционно- правовое исследование./ Акчурина Анна Владимировна Дисс.... на соискание ученой степени канд. юрид. наук.- 12.00.02 .- М.: - 2008.- 192 с.
3. Баликоев, З.В. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации :по материалам Республики Северная Осетия - Алания ./Баликоев Заурбек Валеотевиц. Дисс... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. -12.00.14.- М.- 2007.- 155с.
4. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: (12.00.02) [Урал. гос. юрид. акад.]. Екатеринбург, 2001 (автореферат диссерт... канд. юрид. наук).
5. Бембетов В.А. Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия: особенности конституционно-правового статуса: (12.00.02) [РАГС при Президенте РФ]. М., 2001 (автореферат диссерт... канд. юрид. наук).
6. Борадзов, А.Р. Конституционно-правовые принципы организации государственной власти в Республике Северная Осетия- Алания как субъекте Российской Федерации./ Борадзов Артур Русланович. Дисс... на соискание ученой степени канд. юрид.наук.-12.00.02. Ростов- на Дону.- 2003 .- С.5 (181с.)
7. Борисова, М.М. Концепция правового статуса субъекта Российской Федерации. / Борисова Марина Михайловна. Дисс... на

соискание ученой степени канд. юрид. наук. -12.00.02. -Саранск.- 2005 . С. 45-46 (224 с.)

8. Буринова Л.Д. Народный Хурал – высший представительный и законодательный орган Республики Калмыкия: (12.00.02) / Волгоград, акад. госслужбы / Волгоград, 1999 (автореферат диссерт. на соискание ученой степени канд. юрид. наук).

9. Елисеев А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов: конституционно-правовое исследование: (12.00.02) [РАГС при Президенте РФ]. М., 2001 (автореферат диссерт... канд. юрид. наук).

10. Енгибарян В.Р. Федерализм в современном мире: правовой статус и основные черты: (12.00.02) /РАГС при Президенте РФ/ М., 2000 (дисс... канд. юрид. наук).

11. Ермаков В.Г. Конституционно-правовое регулирование процесса федерализации государственного устройства России: (12.00.02) [Моск. гос. юрид. акад.]. М., 2001 (автореферат диссерт... канд. юрид. наук).

12. Ивайловский Д.А. Конституционно-правовой статус Республики Бурятия: (12.00.02) [МГИМО (ун-т)]. М., 2001 (автореферат диссерт... канд. юрид. наук).

13. Коновалов В.А. Совершенствование государственного аппарата в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: (12.00.02) [РАГС при Президенте РФ]. М., 2001 (автореферат диссерт... канд. юрид. наук).

14. Литвинова, Т. Политические институты на Северном Кавказе в контексте развития российской государственности./ Т. Литвинова. LAP LAMBERT.- Germany.-2011.-292с.

15. Лугуева, Н.К. Институт исполнительной власти в субъектах Российской Федерации : на примере Республики Дагестан./ Лугуева Наида Камиловна. Дисс. ... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – 12.00.02. М.- 2003.- 161 с.

16. Лукьянова Л.Б. Становление президентуры Российской Федерации: историко-теоретическое исследование: (12.00.01) [Башкир, госуниверситет], Уфа, 2000 (автореферат диссерт... канд. юрид. наук).

17. Мироновский О.Б. Правовой статус конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: (12.00.02) [Ин-т зак-ва и срав. правоведения при Правительстве РФ]. М., 2002 (автореферат диссерт... канд. юрид. наук).

18. Назаров С.Н. Теоретико-правовые основы юридической деятельности надзорно-контрольных органов в условиях формирования правового государства. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.01. - Ростов н/Д., 2000,

19. Николаев И.В. Конституционный статус Чувашской Республики: (12.00.02) [Казанский госуниверситет]. Казань, 2001 (автореферат диссерт... канд. юрид. наук).

20. Нуриев Г.Х. Конституционные основы федеративного устройства Российской Федерации: (12.00,02) [РАГС при Президенте РФ]. М., 2000 (дисс. ...канд. юрид. наук).

21. Сахиева, Раиса Абдулловна Конституционно-правовой статус высшего должностного лица республики-субъекта Российской Федерации : на примере Республики Татарстан /Сахиева, Раиса Абдулловна Дисс... на соискание ученой степени кандидата юридических наук : -12.00.02 -Казань.: -2004- С 16.(213 с)

22. Слепцов М.Л. Правовое регулирование государственного контроля в краях и областях - субъектах Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид наук (12.00.02) / РАГС при Президенте РФ. М., 1999.

23. Софрина З.Ф. Организационно-правовые проблемы становления государственной власти в субъектах Российской Федерации: (12.00.02) [Хабар, гос. техн. ун-т] Хабаровск, 2000. (автореферат диссерт... канд. юрид. наук).

24. Шарапов А.А. Конституционный принцип разделения властей и его реализация в республике-субъекте Российской Федерации (на материалах Чувашской Республики: (12.00.02) [РАГС при Президенте РФ]. М., 2001 (автореферат диссерт... канд. юрид. наук).

25. Шумков Д.В. Система органов исполнительной власти республик-субъектов Российской Федерации. Диссерт. на соиск. уч. степени к.ю.н. 12.00.02 [РАГС при Президенте РФ]. М., 1999

Специальная литература

1. Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А., Игнатов В.Г. и др. Реализация принципов федерализма (на примере Северного Кавказа). Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1997.

2. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 1997.

3. Авакьян С.А. Конституционное право России – 2-е изд., перераб. и доп. В 2-х т. – М.: Юристъ, 2006.

4. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М., 2006.

5. Административное право России: Курс лекций / К.С. Бельский и др. / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби, изд-во «Проспект», 2007.

6. Акопов Л.В., Смоленский М.Б. Административное право. – М.: «Дашков и К^о»; Ростов н/Д: «Наука-Пресс», 2007.

7. Андриченко, Л.В., Юртаева, Е.А. Конституционные основы российского федерализма/ Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. -2013. -№ 6. – С. 11

8. Арефьева Л.В. Прецеденты ограничения конституционных свобод в СМИ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4.

9. Афанасьева О.В. Доступ к информации как институт национального государства //Полис: Политические исследования. - 2010. № 5.
10. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2002.
11. Бачило И.Л. Организация исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д-р юрид. наук Бачило И.Л. – М.: Юристъ, 1998.
12. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В 3-х т. – М.: ООО «Профобразование», 2001.
13. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти.// Государство и право. № 3. 1997.
14. Бережная Т.В. Право на информацию как гарантия реализации прав человека // Конституционное и муниципальное право.- 2009. -№22.
15. Бланкенагель А. Сколько централизма выдержит федеративное государство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2 (55).
16. Блунчли И.К. Общее государственное право. М., 1865. Т. 1.
17. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1998. №3.
18. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юристъ, 2001.
19. Бондарь Н.С. Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе. – Ростов н/Д.: Изд-во Рост, ун-та, 1996.
20. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Учебное пособие. – М.: Издательская корпорация «Логос», 1998.
21. Васильев В И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. – М.: «Городец-издат», 2001.

22. Васильева С.В. Правовые формы гражданского участия: оценки и перспективы развития демократии в современной России/Конституционализм: идеал и/или реальность: Сборник материалов дискуссии за круглым столом 4 февраля 2011 года. -М., 2012.

23. Виноградова Н.В. Особенности правового механизма защиты информационных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 2 (78).

24. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М., 1998.

25. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П., Чернявский А.Г. Конституционное право современной России: Учебник для вузов. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2001.

26. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К⁰», 2004.

27. Гаврилова Н.В. Противодействие коррупции на муниципальной службе: доступность информации о деятельности муниципальных служащих как средство противодействия // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. -№ 9.

28. Гамбаров Ю.С. Свобода и ее гарантии. Популярныe социально-юридические очерки. СПб., 1910.

29. Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. Часть 2. Право современной демократии. – Рига: Изд-во «Наука и Жизнь», 1912.

30. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. – М.: «Янус-К», 2000.

31. Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 8. Начала русского государственного права. Часть II. Органы управления. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1903.

32. Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. -М., 2011.
33. Гусева Т.А., Чапкевич Л.Е. Новая система и структура органов исполнительной власти. – М.: Волтерс Клувер, 2005.
34. Дьячковский, С.Н. Особенности организации исполнительной власти в республиках Российской Федерации в условиях формирования централизованной Федерации // Регионология./ С.Н. Дьячковский – Саранск.: 2009. - № 1. – С.30 (С. 29-37)
35. Егоров С. А. Политическая юриспруденция в США. – М.: Наука, 1989.
36. Елисеев Б.П. Институт Президента Российской Федерации. М., 1992.
37. Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. – М.: Юридическое бюро «Городец», 1997.
38. Золотарев Н.А. Из истории государственного контроля в России. 1892-1917 // Контроллинг. 1994. №2.
39. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. -М., 2011.
40. Ивановский В.В. Учебник государственного права. Проф. ... В.В. Ивановского. Изд. 2-е. – Казань: Тип. Импер. ун-та, 1909.
41. Игнатов В.Г. Становление государственного управления и местного самоуправления в современной России. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2001.
42. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Южная Россия: история и современность – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2002.
43. Игнатюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. М., 1999.
44. Институты конституционного права/отв. ред. Л.В.Андриченко, • А.Е.Постников. -М.: 2011.

45. Ишеков, К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации/ К.А. Ишеков. / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации».-2010. – (244 с.)
46. Кабышев ВТ. Прямое народовластие в советском государстве. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974.
47. Каленский В.Г. Государство как объект социологического анализа (Очерки истории и методологии исследования). – М.: Юрид. лит., 1977.
48. Кириллова Н.П., Лукичев Ю.А., Рохлин В.И., Сопраньков Г.А., Стуканов А.П., Топильская Е.В., Федоров А.В. Комментарии и разъяснения к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1999.
49. Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское). Лекции, читанные в Московском Коммерческом Институте в 1908/1909 акад. году // Конституционное право. Общая часть. Учеб. пособие в 2-х частях. Хрестоматия Конституционно-правовая мысль XIX-начала XX века. 2-е изд., испр. и доп. Ч. II. – М.: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1996.
50. Клеандров М.И. Судья – центральное звено судебной системы. Тюмень, 1999.
51. Ковалева Н.Н. Органы публичной власти как субъекты управления в информационной сфере // Информационное право.- 2013.- № 2.
52. Ковлер А. И Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. – М.. Наука, 1990.
53. Козлов А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. – М. ИНИОН РАН, 1996.
54. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004.
55. Кокорхоева, Д.С. Конституционные суды республик в составе Российской Федерации как политический институт центр-региональных отношений./ Д.С. Кокорхоева// Теория и практика общественного развития..

– 2011.-№ 4. - Электронный ресурс[<http://teoria-practica.ru/-4-2011/politology/kokorhoeva.pdf>]

56. Колосова В.В. Комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2010

57. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000.

58. Комарова В.В. Теория и практика учредительной власти в России/ Сб. Актуальные проблемы публичного права в Германии и России/под.ред. Е.И.Козлова, В.И.Фадеева. М., 2011.

59. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Юристь, 2002.

60. Комментарии к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств. – М.: Юрид. фирма «Контракт», ИНФРА М, 1998.

61. Конституции зарубежных стран. Сборник. – М.: ООО Изд-во «Юрлитинформ», 2000.

62. Конституции, уставы и договоры субъектов Российской Федерации на Северном Кавказе. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1998.

63. Конституционное право Кабардино-Балкарской Республики. – Ростов н/Д.: Изд-во Южного научного центра Российской академии наук, 2006.

64. Конституционное право. Общая часть. Учебное пособие в 2-х частях. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX-начала XX века. 2-е изд., испр. и доп. Ч. II. – М.: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1996.

65. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации

Федерации. Сравнительное исследование законодательства и судебной практики. Нормативные акты. – М.: Изд-во «Зерцало», 1999.

66. Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992-1996 / Составитель и отв. редактор д.ю.н., проф. Т.П. Морщакова. – М.: Новый юрист, 1997.

67. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. акад. Б.Н. Топорнина. – М.: Юристъ, 1997.

68. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий. – Ростов н/Д: Издат. центр «МарТ», 2001.

69. Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997.

70. Конституция США: История и современность / Под ред.: А.А. Мишина, Е.Ф. Язькова. – М.: Юрид. лит., 1988.

71. Концепции развития российского законодательства/Под ред. Т.Я.Хабриевой, Ю.А.Тихомирова. М., 2010.

72. Краснов Ю.К. Государственное право России. История и современность. – М.: Юристъ, 2002.

73. Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). – М.: Формула права, 1999.

74. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юристъ, 2001.

75. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации. М., 1999.

76. Лебедев В.А. Проблемы организации законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. М., 2000.

77. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. – М.: Аспект Пресс, 1997.

78. Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. Т. 1. М., 1961.

79. Литвинова, Т. Политические институты на Северном Кавказе в контексте развития российской государственности./ Т. Литвинова. LAP LAMBERT.- Germany.-2011.- (292с)
80. Магкаева, М. И. Мнение жителей Северо-Кавказского федерального округа Российской Федерации/ М.И. Магкаева// Теории и проблемы политических исследований.- 2012.- №5-6.- С. 49-58.
81. Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. – М.: Прометей, 1999.
82. Мархгейм М.В., Сидоренко И.Н. Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации (информационно-методические материалы). – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2002.
83. 156.Марченко М.Н., Рожко И.Н. Демократия в СССР: Факты и домыслы. – М.: Мысль, 1988.
84. 157.Матузов Н.И. Личность, права, демократия. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972.
85. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде / Отв. ред. Л.И. Евенко. – М.: Наука, 1987.
86. Мусалова, З.М. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: конституционный аспект / З.М. Мусалов// Государственная власть и местное самоуправление. -2013. -№ 3. – С. 12.(С. 9 - 13.)
87. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999.
88. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999.
89. Общая теория государства и права. Академ. курс в 2-х т. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. – М.: Изд-во «Зерцало», 1998.
90. Общая теория прав человека. – М.: Изд-во НОРМА, 1996.
91. Овсепян Ж.И. Критерии конституционной ответственности в РФ // Северо-Кавказский юридический вестник. 2001. № 4.

92. Овсепян Ж.И. О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ // Северо-Кавказский юридический вестник. 2006. № 3.

93. Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2006.

94. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Около 53000 слов. – М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1964.

95. Павлов И.Ю., Сухих Д.Н. Доступ к информации о деятельности органов власти: новое законодательство и первые проблемы правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 8.

96. Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юристъ, 1999.

97. Пихов А.Х. Конституционное развитие Кабардино-Балкарской Республики / Под ред. В.Т. Кабышева. М.: «Формула права», 2006.

98. Политико-правовые ценности: история и современность. Под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Эдиториал УРСС, 2000.

99. Правовой статус субъектов современной федерации: российский и зарубежный опыт. Тезисы докладов / Отв. ред. В.В. Невинский. – Барнаул: АГУ, 1996.

100. Прусаков Ю.М., Емельяненко А.П. Конституционное право Российской Федерации. Ключевые вопросы. Учебно-методическое пособие. Ростов н/Д., 1995.

101. Савицкий В.М. Судебная защита прав и свобод человека и гражданина // Права человека. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999.

102. Салгиреев, А.Р. Развитие института Полпредства Президента на Северном Кавказе/ А.Р. Салгиреев// Историческая и социально-

образовательная мысль.- 2013. -№ 4 (20). Электронный ресурс: [http://hist-edu.ru/hist/book4_13/salgiriev.pdf].

103. Солник Стивен Л. Федерация и регионы России: договорный процесс // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1995/1996. № 4(13) /№1 (14).

104. Соменков А.Д. Парламентский контроль за исполнением государственного бюджета. М., 1998.

105. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002.

106. Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. Научно-практическое пособие / Под ред. Б.С. Крылова. – М.: Юрид. лит., 1998.

107. Суворов В.Н. Президент и Правительство Российской Федерации: конституционная проблема взаимоотношений // Труды Московской государственной юридической академии. № 4. М., 1999.

108. Чертков, А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). / А.Н. Чертков.– М.: ЗАО Юстицинформ- 2006. -С. 180.

109. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. – М.: Юристъ, 2003.

110. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2001.

111. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. – М.: Юристъ, 1999.

112. Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. – М.: Юрист, 2001.

113. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Изд-во «Зерцало», 1998.

114. Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. – М.: Юристъ, 2002.

115. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М.: НОРМА, 2007.
116. Шайо Андраш. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – М.: Юристъ, 2001.
117. Шапсугов Д.Ю. Теория права и государства. Ч. II. Ростов н/Д., 2001.
118. Яковлев Н.Н., Франклин Д. Рузвельт – человек и политик. 5-е изд. – М.: РИПОЛ КЛАССИК, 2003.

ЗАРУБЕЖНЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. American constitutional law. Vol. 1 The structure of government. Ed. 4. Ralph A. Rossum, G. Alan Tarr. – St. Martin's Press. NY, 1995.
2. Elazar Daniel S. Federalism and the way to peace. Institute of intergovernmental Relations. Queens University Kingston, Ontario. Canada. 1994.
3. Engdahl David E Constitutional Federalism. Second Edition. St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1987.